

Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496465>

AI
C/D15
B/8



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

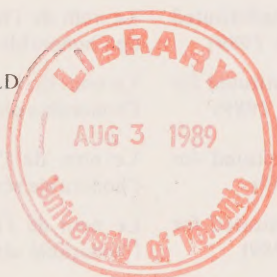
Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, June 14, 1989
Tuesday, June 27, 1989
Thursday, June 29, 1989

Le mercredi 14 juin 1989
Le mardi 27 juin 1989
Le jeudi 29 juin 1989



Issue No. 1
**Organization Meetings and First
Proceedings on:**

Bill C-17, An Act to amend the
Customs Tariff

FIRST REPORT

WITNESSES:
(See back cover)

Fascicule n° 1
**Séances d'organisation et premier
fascicule concernant:**

Projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes

PREMIER RAPPORT

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Postras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ottenheimer substituted for that of the Honourable Senator Atkins. (*June 14, 1989*)

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Anderson. (*June 28, 1989*)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (*June 28, 1989*)

The name of the Honourable Senator Turner substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (*June 28, 1989*)

COMITÉ PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Postras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ottenheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins. (*le 14 juin 1989*)

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson. (*le 28 juin 1989*)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (*le 28 juin 1989*)

Le nom de l'honorable sénateur Turner substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (*le 28 juin 1989*)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, June 28, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bolduc, seconded by the Honourable Senator Doyle, for the second reading of the Bill C-17, An Act to amend the Customs Tariff.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bolduc moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bolduc, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bolduc propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 14, 1989

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 2:00 p.m. this day for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Buckwold, Davey, Frith, Ottenheimer, Perrault and Poitras. (7)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 69, the Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Frith moved that the Honourable Senator Buckwold be elected Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Frith moved that the Honourable Senator Ottenheimer be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Austin moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations, and that the quorum be three.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Perrault moved that the Committee print 500 copies of its *Proceedings*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Austin moved that, pursuant to Rule 70, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Poitras moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Davey moved that, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Davey moved that the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other per-

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 14 JUIN 1989

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce tient aujourd'hui à 14 heures sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Buckwold, Davey, Frith, Ottenheimer, Perrault et Poitras. (7)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 69 du Règlement du Sénat, le greffier préside à l'élection d'un président.

L'honorable sénateur Frith propose,—Que l'honorable sénateur Buckwold soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Frith propose,—Que l'honorable sénateur Ottenheimer soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Austin propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du Comité, que le président désignera après les consultations d'usage, et que le quorum en soit de trois.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Perrault propose,—Que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Austin propose,—Qu'aux termes de l'article 70 du Règlement du Sénat, le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoins et à ordonner l'impression des témoignages en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Poitras propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à organiser des séances et à entendre des témoins.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Davey propose,—Qu'aux termes du paragraphe 3:05 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, les comptes à payer au nom du Comité soient attestés par le président et le vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Davey propose,—Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services des conseillers juridiques et du personnel technique, de

sonnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; and that, subject to obtaining such authority, the following budget application for legislation be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services (including salaries)	\$35,750.00
Transportation and Communications	1,250.00
All Other Expenditures	<u>3,000.00</u>
TOTAL	<u>\$40,000.00</u>

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Ottenheimer moved that the Committee request the services of the Research Branch of the Library of Parliament to conduct research on behalf of the Committee;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Perrault moved that, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-third Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 2:58 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 27, 1989

(2)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Kirby, Ottenheimer, Perrault and Poitras. (5)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider future business.

At 10:03 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

secrétariat et autre nécessaires à l'examen par le Comité des projets de lois, de l'objet des projets de lois et des budgets de dépenses qui lui sont déferés, et que, sous réserve de l'octroi de cette autorisation, le budget suivant pour l'examen des mesures législatives soit adopté par le Comité et soumis par le président à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	35 750,00 \$
Transport et communications	1 250,00
Autres dépenses	<u>3 000,00</u>
TOTAL	<u>40 000,00 \$</u>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que le Comité demande au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement de faire les recherches jugées nécessaires par le Comité;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et à retenir les services des experts dont le Comité aura besoin dans son travail; et

Qu'au nom du Comité, le président supervise la rédaction des études, des analyses et des résumés par le personnel de recherche.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Perrault propose,—Qu'aux termes de l'article 84 du Règlement du Sénat, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses effectuées par le Comité au cours de la 2^e session de la 33^e législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 14 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 JUIN 1989

(2)

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Kirby, Ottenheimer, Perrault et Poitras. (5)

Aussi présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M^{me} Marion Wrobel, attachée de recherche.

Il est *convenu* que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité discute de ses travaux à venir.

À 10 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

THURSDAY, JUNE 29, 1989

(3)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Fairbairn, Olson, Perrault, Poitras and Turner. (7)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Tariffs Division, Department of Finance:

Ms. Janice Elliot, Assistant Director;

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff Affairs.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 28, 1989, proceeded to consider Bill C-17, An Act to amend the Customs Tariff.

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Olson moved that this Committee do now adjourn to the call of the Chair.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative on division.

At 10:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

LE JEUDI 29 JUIN 1989

(3)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Fairbairn, Olson, Perrault, Poitras et Turner. (7)

Aussi présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M^{me} Marion Wrobel, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Division des tarifs, ministère des Finances:

M^{me} Janice Elliot, directrice adjointe;

M. Darwin Satherstrom, chef, Questions tarifaires internationales.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 juin 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Olson propose,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 10 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 21, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-Third Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and Special Services	\$18,372.35
Transportation and Communications	33,749.06
Other Expenditures	<u>11,152.51</u>
	\$63,273.92

2. With respect to its examination of Tax Reform in Canada, authorized by the Senate on May 26, 1987:

Professional and Special Services	\$36,716.89
Transportation and Communications	12,318.40
Other Expenditures	<u>191.28</u>
	\$49,226.57

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 21 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-troisième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels et spéciaux	18 372,35 \$
Transports et communications	33 749,06
Autres dépenses	<u>11 152,51</u>
	63 273,92 \$

2. Relatif à son étude sur la réforme fiscale au Canada, autorisée par le Sénat le 26 mai 1987:

Services professionnels et spéciaux	36,716,89 \$
Transports et communications	12 318,40
Autres dépenses	<u>191,28</u>
	49 226,57 \$

Respectueusement soumis,

Le président

SIDNEY L. BUCKWOLD

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 14, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.00 p.m. to organize the activities of the committee.

M. Timothy Wilson, greffier du Comité: Honorables sénateurs, en tant que greffier du comité, j'ai l'honneur de présider à l'élection du président du comité.

Honourable senators, your first duty is to elect the chairman. I am now open to receive motions to that effect.

Senator Frith: I nominate Senator Buckwold.

The Clerk of the Committee: There being no other nominations, I declare the nominations closed.

It is moved by the Honourable Senator Frith that the Honourable Senator Buckwold be elected Chairman of the committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the motion carried. I invite Senator Buckwold to take the Chair.

Senator Sidney L. Buckwold (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, assembled members. It is certainly a great honour and privilege to chair what is, in my opinion, a most important Senate committee. It is a responsibility that I take very seriously.

I can tell honourable senators, by way of history, that I have been a member of the committee for 17 years, during part of which I served in the capacity of deputy chairman. I have enjoyed every one of those years. I hope, with the help of honourable senators, that the committee will continue to do the kind of work it has done in the past and that it will maintain the high reputation it has earned under previous distinguished chairmen.

I thank honourable senators for their confidence and look forward to their continued cooperation.

The next item on the agenda is the election of a deputy chairman.

Senator Frith: Mr. Chairman, the membership of the committee, according to the *Minutes of the Senate*, does not include Senator Ottenheimer. I assume, however, that that has been changed. If so, perhaps his colleague, Senator Poitras, will give me the honour to nominate him as deputy chairman.

The Chairman: I presume there is no technical difficulty with that.

Senator Frith: I assume that Senator Doody has filed the necessary documents.

Senator Ottenheimer: I can only share your assumption, Senator Frith.

The Chairman: Do I hear any further nominations? There being none, I declare the nominations closed.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 14 heures pour organiser ses activités.

Mr. Timothy Wilson, Clerk of the Committee: Honourable senators, as Clerk of the Committee, I have the honour to Chair the meeting for the election of a Chairman.

Votre première tâche consiste à élire un président. Je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

Le sénateur Frith: Je propose le sénateur Buckwold.

Le greffier du Comité: Puisqu'il n'y a pas d'autres propositions, je déclare close la période des mises en candidature.

L'honorable sénateur Frith propose que l'honorable sénateur Buckwold soit élu président du Comité. Êtes-vous d'accord pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le greffier du Comité: La motion est adoptée. J'invite le sénateur Buckwold à assumer la présidence.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (président) assume la présidence.

Le président: Merci beaucoup, honorables sénateurs. C'est un grand honneur pour moi d'assumer la présidence de ce comité très important. C'est une responsabilité que je prends très au sérieux.

Laissez-moi vous dire que je fais partie de ce comité depuis 17 ans, que ses travaux m'ont toujours vivement intéressé, et que j'ai déjà eu l'occasion, durant cette période, d'occuper le poste de vice-président. J'espère, avec votre collaboration, que nous continuerons à travailler comme dans le passé, de façon à préserver l'excellente réputation que le comité a acquise sous la présidence d'autres sénateurs remarquables.

Je vous remercie de votre confiance et je compte sur votre collaboration.

Vous devez maintenant élire un vice-président.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, la liste qui nous a été fournie ne comprend pas le sénateur Ottenheimer, mais je crois savoir qu'il fait partie du comité. Si tel est le cas, son collègue, le sénateur Poitras, me fera-t-il l'honneur de me laisser le proposer comme vice-président?

Le président: Je suppose qu'il n'y a aucun problème à ce sujet.

Le sénateur Frith: Je suppose que le sénateur Doody a déposé les documents nécessaires.

Le sénateur Ottenheimer: J'espère que c'est le cas, sénateur Frith.

Le président: Y a-t-il d'autres propositions? La période des mises en candidature est close.

[Text]

Is it agreed, honourable senators, that Senator Ottenheimer serve as deputy chairman?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are we to have the usual acceptance speech, Deputy?

Senator Ottenheimer: I follow yours, sir.

The Chairman: It is a real privilege, honourable senators, to work with Senator Ottenheimer, whom I know very well. He will be a great asset to the committee.

I might add that I have just received a document that indicates that the replacement has been made. Senator Atkins has been taken off the committee and Senator Ottenheimer has been named to it.

The next item on the agenda has to do with the subcommittee.

Senator Frith: How many, Mr. Chairman, do you want on your steering committee? I believe that you and your deputy chairman have control over the number.

The Chairman: The suggested motion reads:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and three other members of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations and that the quorum be three.

Personally, I prefer a steering committee of three. It is much easier to get together, and a steering committee meets quite often. With the approval of my deputy, is it agreed that he and I, and a third party to be agreed on—we do not have to name him today; we can name him at the next meeting to give us time to discuss the matter—will serve on the steering committee?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Frith: Traditionally the majority party would have a majority on the steering committee.

The Chairman: Yes.

Senator Ottenheimer: And there is no difference between three and five, from that perspective.

Senator Frith: Exactly.

The Chairman: During the last Parliament, the steering committee was composed of the chairman, Senator Sinclair, Senator MacDonald and myself. The rules indicate that subcommittees shall be composed of not more than half the number of members of a select committee, three of whom shall constitute a quorum. There is no problem with our decision, then.

Honourable senators, item 5 on the agenda is the motion to print the committee's proceedings. It is suggested that 500 copies be printed for distribution to senators, MPs and officials. May I have a motion to that effect?

Senator Perrault: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

[Traduction]

Honorables sénateurs, acceptez-vous que le sénateur Ottenheimer soit vice-président du comité?

Des voix: D'accord.

Le président: Allez-vous faire le discours d'acceptation habituel, monsieur le vice-président?

Le sénateur Ottenheimer: Ce serait le même que le vôtre.

Le président: C'est pour moi un privilège de pouvoir travailler avec le sénateur Ottenheimer, que je connais très bien. Je sais qu'il apportera beaucoup à notre comité.

Je viens de recevoir un document montrant que le remplacement a été effectué. C'est le sénateur Atkins qui est remplacé par le sénateur Ottenheimer.

Le point suivant à l'ordre du jour concerne le sous-comité.

Le sénateur Frith: Combien de membres voulez-vous au sein du sous-comité, monsieur le président? Je crois que c'est à vous et au vice-président de décider.

Le président: Voici la motion qui est proposée:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et de trois autres membres du comité, que nommera le président suite aux consultations d'usage, et que le quorum soit de trois.

Personnellement, je préfère que le sous-comité ne comprenne que trois membres, car cela facilite beaucoup les choses, surtout quand le sous-comité doit se réunir souvent. Avec l'accord du vice-président, il est convenu que le sous-comité soit composé du président, du vice-président et d'un autre sénateur, qu'il n'est pas nécessaire de désigner aujourd'hui. Nous pourrions le désigner lors de la prochaine réunion. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Frith: La tradition veut que le parti majoritaire détienne aussi la majorité au sein du sous-comité.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Et ce, que le comité soit composé de trois ou de cinq membres.

Le sénateur Frith: Exactement.

Le président: Durant la dernière session législative, le sous-comité était composé du président, du sénateur Sinclair, du sénateur MacDonald et de moi-même. Selon les règles, les sous-comités ne doivent pas comprendre plus de la moitié du nombre de membres du comité, et le quorum est de trois membres. Il n'y a donc aucun problème avec la décision que vous venez de prendre.

Le point 5 à l'ordre du jour concerne l'impression des Délibérations du comité. Il est recommandé d'en imprimer 500 exemplaires, à l'intention des sénateurs, des députés et des hauts fonctionnaires. Quelqu'un peut-il proposer une motion à cet effet?

Le sénateur Perrault: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Next on the agenda is the matter of holding meetings without a quorum. The motion reads:

That pursuant to Rule 70, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Again, this is a customary motion. I would ask someone to move it.

Senator Austin: So moved, Mr. Chairman.

Senator Poitras: That is the usual case, then?

Senator Frith: Yes, senator, and that is just to hear witnesses.

Sénateur Poitras, si pour diverses raisons nous n'avons pas un quorum, on autorise quelqu'un, non pas pour voter ou prendre des décisions mais pour seulement accepter la présentation des témoins.

The Chairman: That happens very rarely. However, if it did happen, you would not embarrass a witness by having him here without a quorum.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item No. 7 deals with a motion to invite witnesses and schedule hearings. May I have a motion that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to invite witnesses and schedule hearings?

Senator Poitras: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item No. 8 deals with travelling expenses of witnesses. May I have a motion that, pursuant to Rule 83, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses?

Senator Ottenheimer: I so move.

The Chairman: This is a customary procedure. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Austin: I presume that this motion applies to witnesses whom the committee invites but who are unable to discharge their own expenses for some reason?

The Chairman: Under normal circumstances, we do not pay expenses. This item deals with witnesses who ask for their expenses to be paid and we decide to pay them.

The rules says:

[Traduction]

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Voici maintenant une motion concernant la tenue de séances en l'absence d'un quorum:

Que, conformément à l'article 70 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à en autoriser la publication en l'absence d'un quorum.

Il s'agit encore une fois d'une motion traditionnelle. Quelqu'un peut-il la proposer?

Le sénateur Austin: J'en propose l'adoption, monsieur le président.

Le sénateur Poitras: C'est le système habituel?

Le sénateur Frith: Oui, sénateur. Il s'agit simplement de nous autoriser à entendre des témoins même si nous n'avons pas le quorum.

Senator Poitras, if we do not have a quorum, for any reason, this motion would only allow us to hear witnesses, not to take any vote or decision.

Le président: C'est quelque chose qui arrive très rarement. Cependant, si cette situation se produisait, nous ne voudrions pas mettre un témoin dans l'embarras en l'ayant convoqué et en ne pouvant pas l'entendre.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Le point 7 de l'ordre du jour concerne l'adoption d'une motion autorisant le comité à convoquer des témoins et à tenir des séances. Quelqu'un peut-il proposer une motion pour que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à convoquer des témoins et à organiser des séances?

Le sénateur Poitras: Je propose cette motion.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons maintenant au remboursement des frais de déplacement des témoins. Quelqu'un peut-il proposer une motion pour que, conformément à l'article 83 du Règlement, des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés aux témoins?

Le sénateur Ottenheimer: Je propose cette motion.

Le président: Il s'agit encore une fois d'une procédure traditionnelle. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Austin: Je suppose que cette motion s'appliquera aux témoins qui auront été invités par le comité mais qui seraient dans l'impossibilité d'assumer leurs propres frais de déplacement?

Le président: En règle générale, nous ne payons pas les frais de déplacement des témoins. Cependant, si des témoins nous demandent de le faire, cette motion nous autorisera à leur donner une réponse affirmative.

Voici l'article pertinent du règlement:

[Text]

The Clerk of the Senate is authorized to pay every witness invited or summoned to attend before a select committee a reasonable sum for living and travelling expenses of the witness, upon the certificate of the clerk of the committee attesting to the fact that the witness attended before the committee by invitation or summons.

That rules gives us the authority to pay the witnesses, but in my experience, the payment of witness fees is not very common.

The Clerk of the Committee: Mr. Chairman, it is not very frequent in this committee that payment of witness fees is requested.

Senator Austin: I notice that the budget provides for five such witnesses for the whole of the fiscal year.

Senator Ottenheimer: I should like to raise a technical point. The rule says "authorized to pay." The motion says "be paid." Perhaps the words "pursuant to Rule 83" refers back to the authorization. Perhaps the motion should say "may be paid"; but that could be interpreted as an imperative.

The Chairman: Would you like to have that changed to "may be paid"?

Senator Ottenheimer: That would be more accurate.

The Chairman: That is a good point because someone could say, "I am entitled to be paid."

Senator Austin: If you want to be very careful, you could say "at the discretion of the Subcommittee on Agenda and Procedure."

Senator Frith: I believe that is contained in rule 83.

Senator Austin: No, it is not. It is the clerk who has the authority in rule 83.

The Clerk of the Committee: The clerk of the committee certifies that the witness attended.

The Chairman: The rules will perhaps cover what you are going after, Senator Austin.

Senator Austin: If you are happy that the rule covers that, that is fine.

The Chairman: Item No. 9 deals with authorization of accounts. May I have a motion that, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, accounts for payment by the committee be certified by the chairman or the deputy chairman?

Senator Davey: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item No. 10 deals with the legislative budget. The clerk of the committee has prepared a budget which requests authorization for a comparatively modest sum of money in order that we can get moving on our committee.

[Traduction]

Le greffier du Sénat est autorisé à verser à tout témoin invité ou sommé à comparaître devant un comité particulier une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour, moyennant présentation d'un certificat du greffier du Comité attestant que le témoin s'est effectivement présenté devant le comité sur invitation ou citation.

Le règlement nous autorise à rémunérer les témoins mais c'est quelque chose que j'ai rarement vu faire depuis que je suis sénateur.

Le greffier du Comité: Il est rare, monsieur le président, que les témoins convoqués par ce comité demandent à être rémunérés.

Le sénateur Austin: Je constate que le budget prévoit la rémunération de cinq témoins durant tout l'exercice financier.

Le sénateur Ottenheimer: Puis-je faire une remarque d'ordre technique? Le règlement dit que le greffier du Sénat est «autorisé» à payer, alors que la motion dit que des frais «soient versés». La notion d'autorisation est peut-être implicite dans le renvoi à l'article 83 du Règlement, mais peut-être devrait-on quand même préciser dans la motion que des frais «pourront» être payés? Je ne voudrais pas que la motion rende ce paiement obligatoire.

Le président: Voulez-vous apporter ce changement à la motion?

Le sénateur Ottenheimer: Je crois que cela lèverait toute ambiguïté.

Le président: Vous avez raison, car un témoin pourrait fort bien exiger d'être payé.

Le sénateur Austin: Si vous voulez être encore plus prudent, vous pourriez indiquer dans la motion: «à la discrétion du sous-comité du programme et de la procédure».

Le sénateur Frith: Je crois que cette précision figure dans l'article 83 du Règlement.

Le sénateur Austin: Non. Selon l'article 83, c'est le greffier du Sénat qui est autorisé à payer les témoins.

Le greffier du Comité: Le rôle du greffier du comité consiste simplement à confirmer que le témoin a comparu.

Le président: Je crois que ce problème est résolu dans le règlement, sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Dans ce cas, je n'ai pas de problème.

Le président: Le point 9 de l'ordre du jour porte sur la certification des comptes. Quelqu'un peut-il proposer une motion pour que, conformément à l'article 3:05 de l'annexe III du Règlement, les comptes à payer au nom du Comité soient certifiés par le président ou le vice-président?

Le sénateur Davey: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons maintenant au budget législatif. Le greffier du Comité a préparé un budget relativement modeste qui nous permettra de commencer nos travaux.

[Text]

It is indicated that this would be reasonable. However, if we move into any special studies, or anything that requires travel or other expenditures, we would have to reapply for a budget authorization. In the meantime, \$48,000 would keep the committee going for some time.

Senator Ottenheimer: Is that to be until the end of the fiscal year, which is next March?

The Clerk of the Committee: Yes.

Senator Poitras: If we need more money, would we make a special request?

The Chairman: Yes. In the year 1987-88 the committee had approved expenditures of \$126,500 in total. As you will recall, that involved a fair amount of travel and consultant fees that were paid on occasion. The legislative budget for 1988-89 was \$50,000. Does the expenditure figure mean that that was the amount spent against the total amount?

The Clerk of the Committee: That is right.

The Chairman: Was that the only money that was spent in those two years?

The Clerk of the Committee: This was on legislation only.

The Chairman: It could be that we are not asking for enough; but if we need more, I presume we could apply for more.

Senator Poitras: Is it easy to get more money?

The Chairman: Senator Poitras, it is essential to have a reasonably good presentation. The sum of \$48,000 in the overall budget picture of committees is not excessive. Hopefully our application would be considered favourably.

Senator Ottenheimer: As I recall, the budget was \$50,000 for last year.

The Chairman: We did not spend \$50,000. It is a matter of having guidelines and being able to carry on our work.

Senator Poitras: With the sum of \$50,000 you would have a reserve of perhaps \$10,000 or more?

The Chairman: I believe so. May I have a motion for the approval of the application for budget authorization totalling \$48,000 in accordance with the document we have in front of us?

Senator Davey: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item No. 11 deals with studies. The motion says:

THAT the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to conduct studies of:

[Traduction]

Ce budget paraît raisonnable mais, si nous devons entreprendre des études spéciales ou effectuer des déplacements, nous devons demander un budget complémentaire. Pour le moment, la somme de 48 000 \$ semble suffisante.

Le sénateur Ottenheimer: Ce budget doit-il couvrir nos frais jusqu'à la fin de l'exercice financier, en mars prochain?

Le greffier du Comité: Oui.

Le sénateur Poitras: Si nous avons besoin de sommes supplémentaires, devons-nous présenter une demande spéciale?

Le président: Oui. Pour l'exercice 1987-1988, le comité a approuvé en tout des dépenses de 126 500 \$. Vous vous souviendrez toutefois que le comité avait alors effectué bon nombre de déplacements et qu'il avait rémunéré des experts-conseils. Pour 1988-1989, le budget législatif s'élevait à 50 000 \$. Le montant des dépenses représente-t-il la somme qui a réellement été dépensée?

Le greffier du Comité: Oui.

Le président: C'est tout ce que le comité a dépensé durant ces deux années?

Le greffier du Comité: Seulement pour l'examen des textes législatifs.

Le président: Il se peut que le budget proposé soit insuffisant mais, si nous avons besoin de plus, je suppose que nous pourrions présenter une demande.

Le sénateur Poitras: Est-il facile d'obtenir un budget complémentaire?

Le président: Pour cela, sénateur Poitras, il est essentiel de présenter un bon dossier. La somme de 48 000 \$ prévue dans le budget législatif global des comités n'est pas excessive. Si nous devons présenter une demande complémentaire, j'espère qu'elle sera bien accueillie.

Le sénateur Ottenheimer: Si je me souviens bien, le budget de l'an dernier était de 50 000 \$.

Le président: Nous n'en avons pas dépensé la totalité. Il s'agit simplement d'établir des lignes directrices et d'avoir suffisamment de ressources pour commencer nos travaux.

Le sénateur Poitras: Avec un budget de 50 000 \$, nous aurons probablement une réserve de l'ordre de 10 000 \$, n'est-ce pas?

Le président: C'est ce que je pense. Quelqu'un peut-il présenter une motion d'approbation du budget total de 48 000 \$ qui nous est proposé?

Le sénateur Davey: Je propose l'adoption de cette motion.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le point 11 de l'ordre du jour concerne les études. Voici la motion:

QUE le président soit habilité à demander au Sénat l'autorisation d'étudier:

[Text]

THAT, subject to obtaining authority, budget applications for the above-mentioned studies be submitted to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

This is a motion in principle indicating that if we want to conduct studies, we have to apply for authority for the budget to the Internal Economy Committee. May I have a motion to that effect?

Senator Poitras: I so move.

Senator Austin: After the words "conduct studies", perhaps we should delete the word "of" and insert the word "and".

The Chairman: I think it was written up this way because the committee may have a study ready at the moment to be put in.

Senator Austin: All right.

The Chairman: Since we have just begun to meet, I do not think we are ready to put that motion forward. The committee, together with the deputy chairman, the chairman, the steering committee and others, would like to discuss what studies we wish to undertake. I have one or two ideas in mind, but I do not think they are yet ready to be put in the form of a motion.

We have heard the motion on item No. 11, "Studies", with the change that the word "and" replace the word "of" in the third sentence. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We now go on to item No. 12 "Research Staff." It is to be moved by an honourable senator:

THAT the Committee request the services of the Research Branch of the Library of Parliament to conduct research on behalf of the Committee;

THAT the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

THAT the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

Again, that is a normal procedure. We are delighted that we have our former members of the research staff available to us again from the Library of Parliament.

Senator Perrault: They are a good group.

The Chairman: These people have done a great job for the committee, and we have a great deal of confidence in them. Quite frankly, without them I do not know how we would operate. May I have a mover for that motion?

Senator Ottenheimer: I so move.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

[Traduction]

QUE, sous réserve d'obtenir les autorisations nécessaires, des demandes budgétaires soient soumises à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Il s'agit là d'une motion de principe précisant que nous devons demander une autorisation budgétaire au comité de la régie interne si nous voulons réaliser des études. Quelqu'un peut-il proposer l'adoption de cette motion?

Le sénateur Poitras: Je la propose.

Le sénateur Austin: Peut-être devrions-nous ajouter la conjonction «et» après le mot «d'étudier»?

Le président: Je crois qu'on a laissé un blanc précisément parce que le comité a déjà un sujet d'étude à proposer.

Le sénateur Austin: Très bien.

Le président: Toutefois, comme nous venons de commencer notre première séance, je ne crois pas qu'il soit opportun de la présenter tout de suite. Le sous-comité aimerait pouvoir discuter, éventuellement avec d'autres membres du comité, des études que nous pourrions entreprendre. J'ai quelques idées en tête mais je ne suis pas encore prêt à les présenter sous forme de motion.

Vous avez entendu la motion concernant le point 11 de l'ordre du jour, avec le changement consistant à ajouter le mot «et» après le mot «d'étudier». Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous passons maintenant au point 12, concernant le personnel de recherche. Je demande à un honorable sénateur de proposer la motion suivante:

QUE le Comité retienne les services du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement afin d'effectuer des recherches pour le compte du Comité;

QUE le Sous-comité du programme et de la procédure soit habilité à négocier les contrats et à engager les services des conseillers-experts que peuvent nécessiter les travaux du Comité; et

QUE le président, au nom du Comité, demande au personnel de recherche de préparer des études, des analyses et des résumés.

Il s'agit encore une fois d'une procédure habituelle. Je dois dire que nous serions ravis de pouvoir encore bénéficier des services des chercheurs de la Bibliothèque du Parlement qui ont déjà travaillé pour nous dans le passé.

Le sénateur Perrault: Ils sont excellents.

Le président: Ils ont déjà fait un excellent travail pour notre comité et nous leur accordons toute notre confiance. Très franchement, je ne sais pas ce que nous ferions sans eux. Quelqu'un peut-il proposer cette motion?

Le sénateur Ottenheimer: Je la propose.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Motion adoptée.

[Text]

The next item is under "Financial Report," which reads as follows:

Pursuant to Rule 84, the Chairman is required to table a report on the expenditures incurred in the preceding session by the Committee and its subcommittees.

Someone is to move:

THAT, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-third Parliament.

Will you explain exactly what that is, Mr. Wilson?

The Clerk of the Committee: As rule 84 states, within the first 30 days the chairman of the standing committee is to report its expenses in the preceding session.

In the preceding session the committee never sat, and we had no chairman during the first 15 sitting days. Notwithstanding rule 84, we will have to report the previous unreported expenses that we have.

The Chairman: We are in the second sitting now?

Senator Austin: This is the second sitting.

The Chairman: This is the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament.

The Clerk of the Committee: The committee was never constituted in the first session.

The Chairman: So that we would report nil expenditures.

The Clerk of the Committee: The problem is that the expenditures of the second session of the Thirty-third Parliament have never been reported.

Senator Ottenheimer: Presumably, that is what would have to be reported, isn't it?

The Chairman: Yes. Will you prepare a report for Mr. Wilson? I will then announce it in the Senate.

The Clerk of the Committee: Yes.

The Chairman: Will someone move that? Senator Perrault, will you move that we report our expenses?

Senator Perrault: So moved.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

When we talked about our library researchers, I forgot to indicate their names. There is Anthony Chapman—Anthony, would you stand up and let our members see you—and Marion Wrobel, who have worked with us before.

Senator Perrault: Hear, hear!

[Traduction]

Nous passons maintenant au rapport financier, avec l'article suivant du règlement:

Conformément à l'article 84 du Règlement, le président doit déposer un rapport sur les dépenses encourues par le Comité et ses sous-comités au cours de la session précédente.

Quelqu'un peut-il proposer la motion suivante:

QUE, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues au cours de la deuxième session de la Trente-troisième législature.

Pouvez-vous expliquer le sens de cette motion, M. Wilson?

Le greffier du Comité: Comme l'indique l'article 84 du Règlement, le président du Comité permanent doit, dans les 30 premiers jours, faire rapport des dépenses encourues par le comité au cours de la législature précédente.

Comme vous le savez, le comité ne s'est pas réuni durant la législature précédente et nous n'avons pas eu de président durant les 15 premiers jours de la session. Nonobstant l'article 84, nous devons présenter un rapport précisant que nous n'avons eu aucune dépense.

Le président: Nous sommes maintenant à la deuxième session?

Le sénateur Austin: Ceci est la deuxième séance.

Le président: Nous en sommes maintenant à la deuxième session de la Trente-quatrième législature.

Le greffier du Comité: Durant la première session, le comité n'a pas été constitué.

Le président: Nous allons donc rapporter que nous n'avons pas eu de dépenses.

Le greffier du Comité: Le problème est que les dépenses de la deuxième session de la Trente-troisième législature n'ont jamais fait l'objet d'un rapport.

Le sénateur Ottenheimer: C'est donc là-dessus que nous devons présenter un rapport?

Le président: Oui. Voulez-vous préparer le rapport, M. Wilson? Je le présenterai ensuite au Sénat.

Le greffier du Comité: Bien.

Le président: Quelqu'un peut-il proposer la motion? Sénateur Perrault, acceptez-vous de le faire?

Le sénateur Perrault: Oui.

Le président: D'accord.

Des voix: D'accord.

Le président: Motion adoptée.

J'ai oublié, il y a quelques instants, de mentionner les noms de nos chercheurs de la Bibliothèque du Parlement. Il s'agit de Anthony Chapman et de Marion Wrobel. Anthony et Marion, voulez-vous vous lever pour que les membres du comité vous voient?

Le sénateur Perrault: Bravo?

[Text]

The Chairman: I wanted to make sure that they are acknowledged and that their names are in print. We know they do much of the work in this committee. Thank you very much.

The next item is "Time Slot For Regular Meetings." As yet I have not had a chance to speak with the whips. We will have to leave that until next week. The deputy chairman and I will have to meet with the whips to find out when this committee can meet.

Time slots are a difficult problem for the committee. Last year the committee met on Wednesday evenings, as you recall. Some people like that; some do not. But that seems to be the best available time.

What is your opinion on Wednesday evenings? Sometimes senators are occupied then because of social obligations and other things that occur on Wednesday nights. I am hoping that we will be able to have two sessions a week—perhaps one on Wednesday night and one on Tuesday or Thursday, if we can get it. We will have to leave the final determination of that to the deputy chairman, myself and the steering committee to find out what we can negotiate.

Our regular slot runs Wednesday when the Senate rises. The problem with that time slot is that you never know when the Senate rises. Witnesses are sometimes kept waiting here for two hours because we had expected a short session, but one of our esteemed colleagues began to talk and the session lasted until five o'clock. We have to keep people waiting, and sometimes it is difficult. However, we have to do that again.

Senator Perrault: Or seek leave.

The Chairman: Seeking leave is always difficult.

Senator Ottenheimer: The Foreign Affairs Committee—on which, I understand, I will not now be sitting seems automatically to sit at four o'clock. If the Senate is not sitting, it will still sit at four o'clock, but if there is Royal Assent or a division, the meeting is interrupted.

Senator Austin: On which days?

Senator Ottenheimer: On Tuesdays. That is the procedure with the Foreign Affairs Committee.

The Chairman: But normally you cannot get permanent permission from the Senate to meet while the Senate is sitting. You have to request it each time.

Senator Poitras: Yes.

Senator Austin: In the Social Affairs, Science and Technology Committee we were advised that this committee would sit from nine o'clock until eleven o'clock on Tuesday mornings.

The Chairman: I hope you are right. I have spoken to the whip about it.

Senator Austin: Also we would sit on Tuesday evenings from eight o'clock. That would suit me.

[Traduction]

Le président: Je tenais à mentionner leurs noms pour qu'ils figurent au procès-verbal. Nous savons qu'ils font un excellent travail pour notre comité. Merci beaucoup.

Nous passons maintenant à l'horaire des séances régulières. Je n'ai pas encore eu la possibilité d'en discuter avec les whips et nous devons donc reporter ce sujet à la semaine prochaine. Le vice-président et moi-même devons rencontrer les whips pour savoir quand notre comité pourra se réunir.

Je dois vous dire que cette question risque de poser des problèmes. L'an dernier, nous nous réunissions le mercredi soir, ce qui ne convenait pas à tout le monde. Il semble cependant que ce soit encore la meilleure période disponible.

Que pensez-vous du mercredi soir? Les sénateurs ne sont pas toujours disponibles à ce moment-là, parce qu'ils ont d'autres responsabilités. J'espère que nous pourrions tenir deux séances par semaine, soit une le mercredi soir et une autre le mardi ou le jeudi, si des périodes sont encore disponibles. Vous devrez vous en remettre au vice-président, à moi-même et au sous-comité pour négocier la meilleure solution possible.

Normalement, notre séance du mercredi commence après que le Sénat ait levé sa séance. Le problème est qu'on ne peut jamais prévoir quand le Sénat achève ses travaux. Il est arrivé que des témoins restent en attente pendant deux heures parce que nous avions prévu une courte séance du Sénat et que la séance ait duré jusqu'à 17 heures parce qu'un de nos chers collègues était intarissable. Il est regrettable que nous soyons alors obligé de faire attendre les témoins. Peut-être serons-nous encore parfois obligés de faire la même chose cette année.

Le sénateur Perrault: Ou nous pourrions demander l'autorisation de quitter la séance?

Le président: C'est toujours difficile.

Le sénateur Ottenheimer: Il me semble que le Comité des affaires extérieures, dont je ne ferai partie cette année, tient toujours ses séances à quatre heures de l'après-midi. Cela ne pose pas de problème quand il n'y a pas de séance du Sénat. S'il y a une Sanction royale ou un vote, la séance est interrompue.

Le sénateur Austin: Quel jour?

Le sénateur Ottenheimer: Le mardi.

Le président: En règle générale, on ne peut pas obtenir d'autorisation permanente du Sénat pour tenir une réunion pendant une séance du Sénat. Il faut chaque fois présenter une nouvelle demande.

Le sénateur Poitras: C'est vrai.

Le sénateur Austin: Le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie a décidé de tenir ses séances de 9 heures à 11 heures le mardi matin.

Le président: J'espère que vous avez raison. J'en ai parlé au whip.

Le sénateur Austin: Nous pourrions aussi siéger le mardi soir, à 20 heures. Cela me conviendrait.

[Text]

The Chairman: I would be quite content to have us meet Tuesday morning and Tuesday night to do our week's work and get our two meetings in in that way. That would be ideal.

Senator Poitras: We could leave this to you and check with you later.

The Chairman: With your permission, leave that to myself and the deputy chairman. We will meet with the whips on this matter. Will you be here next week, Senator Ottenheimer?

Senator Ottenheimer: Yes, I will.

The Chairman: We will meet with the whips as soon as we can to get a time slot.

Next is item 15, "Other Matters." Under "Other Matters" certainly your chairman and deputy chairman would be delighted to hear any comments or suggestions from members of the committee as to what we might do while we are waiting for legislative work.

Senator Poitras: I have just attended a few meetings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs concerning free trade. They requested some witnesses—Mr. Humphry and a couple of others. During these presentations to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, questions arose dealing with financial institutions, such as banks. There were also questions with respect to trade and commerce. Questions of that sort are, to me, the responsibility of this committee. I understand the reason for this state of affairs is that the Standing Senate Committee on Foreign Affairs is dealing with matters relating to the Free Trade Agreement. Nonetheless, the witnesses who appear before that committee give their views on many subjects that are, it seems to me, of prime interest to this committee. I am sure that they mostly receive a good reaction to their testimony, but perhaps it is not the reaction that we would have.

Yesterday, for instance, the witness stated that the productivity in Canada is very poor and that we are one of the worst nations with respect to productivity. Perhaps it is true, but I am not prepared to accept that as such. I would like to hear from other witnesses and have proof of that statement, because I know of some businesses here in this country where the productivity is excellent.

Therefore, Mr. Chairman, on questions such as this, I was wondering if perhaps we should not ask the Standing Senate Committee on Foreign Affairs to give to this committee a copy of any statement made by a witness which might have some relevance to the mandate of our committee, in order that we might react to these statements in due course or at least have knowledge of what is going on and what is being said. I think it would be quite normal for us to know what another committee is hearing on various subjects that are, after all, primarily business subjects and therefore of interest to this committee. Mr. Chairman, that is my reaction. I do not know whether other senators would react in the same fashion.

Senator Austin: Mr. Chairman, is the Free Trade Agreement not within the purview of this committee?

The Chairman: No, it comes under the purview of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. I must say that it was a matter of some amazement to me that the Free

[Traduction]

Le président: Pour ma part, je serais tout à fait prêt à tenir des réunions le mardi matin et le mardi soir, ce qui serait idéal.

Le sénateur Poitras: Pouvons-nous vous laisser le soin de régler cette question?

Le président: Certainement, le vice-président et moi-même rencontrerons les whips à ce sujet. Serez-vous ici la semaine prochaine, sénateur Ottenheimer?

Le sénateur Ottenheimer: Oui.

Le président: Nous rencontrerons les whips le plus tôt possible.

Nous passons maintenant au point 15, concernant les autres questions. Le vice-président et moi-même serions ravis d'entendre vos suggestions quant à ce que pourrait faire le comité en attendant d'être saisi d'un projet de loi.

Le sénateur Poitras: Je viens de participer à quelques séances du Comité sénatorial permanent des affaires extérieures, consacrées au libre-échange. Le comité a convoqué quelques témoins, dont M. Humphry. Durant les séances, des questions ont été posées au sujet des établissements financiers, notamment des banques. Il y a également eu quelques questions concernant le commerce international. À mon sens, ces questions relèvent de nos responsabilités. Je comprends bien que le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures s'occupe des questions relatives à l'Accord de libre-échange, mais il n'en reste pas moins que les témoins comparaissant devant ce comité expriment des opinions sur bon nombre des questions qui me semblent relever de prime abord de nos propres responsabilités. Je suppose que leur témoignage est bien accueilli, mais peut-être réagirions-nous différemment?

Hier, par exemple, un témoin a déclaré que la productivité est très faible au Canada et que nous sommes l'un des pays ayant les pires résultats à ce chapitre. C'est peut-être vrai mais je ne suis pas prêt à l'accepter sans preuve. J'aimerais bien entendre d'autres témoins à ce sujet, car je connais des entreprises canadiennes dont la productivité est excellente.

Sur des questions de cette nature, monsieur le président, peut-être pourrions-nous demander au Comité sénatorial permanent des affaires extérieures de nous remettre un exemplaire de toute déclaration d'un témoin pouvant être reliée à notre mandat, afin que nous puissions y réagir en temps opportun, ou tout au moins en être informés? Je crois qu'il serait tout à fait normal que nous ayons connaissance des déclarations qui sont faites devant un autre comité sur des questions qui relèvent avant tout du commerce, c'est-à-dire de notre champ d'activité. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres sénateurs.

Le sénateur Austin: L'Accord de libre-échange ne relève-t-il pas de nos responsabilités, monsieur le président?

Le président: Non, il relève des compétences du Comité sénatorial permanent des affaires extérieures. Je dois dire que je suis fort étonné que l'Accord de libre-échange, dont les

[Text]

Trade Agreement, with its ramifications, was not assigned to this committee. However, I understand that its assignment to the Foreign Affairs Committee related to the mandate of that committee to deal with matters of trade with foreign countries.

Senator Perrault: The Foreign Affairs Committee also did a prestudy on the Free Trade Agreement.

The Chairman: Yes, as Senator Perrault has said, the Foreign Affairs Committee had done a preliminary study on free trade itself, which apparently is the prerogative of that committee.

However, I raised this question with Senator Sinclair, whom I think was as amazed as I was. It turns out that this committee was not involved in any way with free trade, although we are officially called the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. However, when it comes to foreign trade, apparently it falls with the purview of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

Further, I do not think that this committee should try to duplicate what is being done by another committee. Also, it has been decreed by the Senate that that committee will have a continuing role to play in monitoring the effects of the Free Trade Agreement and in studying the kind of thing that Senator Poitras was talking about. I certainly agree that we could ask to have distributed to any member of our committee any of the reports of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs as soon as they are printed. Further, as members of this committee, I think we should look carefully at those reports, since there may be some comments you would wish to make. However, I do not think we should consider recalling their witnesses on the same subjects, unless there was something that was very important. For example, this committee might decide to undertake a study on productivity in Canada, not merely as it relates to the Free Trade Agreement but simply the general picture of productivity in Canada.

I might say that back in the 1960s—and this will amaze you—Mr. Diefenbaker appointed me to the National Productivity Council. I am sure Senator Davey will remember that. That body was the forerunner of the Economic Council. Through sitting on that council, I became almost a productivity expert. That might be a subject that would be of some interest to us.

Senator Poitras: The same thing happened in Quebec. We heard views on how matters should be dealt with. I always understood that if there were a new bill dealing with banking or governing financial institutions, it would then come to the attention of this committee. I think it is important that we know what has been said with regard to these matters and have the opportunity to express our opinion. Therefore, although I do not know how it can be worked out, I think it is important.

The Chairman: Senator, we will certainly take a look at that. Senator Austin, do you have something to say?

Senator Austin: Mr. Chairman, it would be useful to know the government's legislative agenda as it affects this committee. I am assuming that we will be dealing with the review of the Bank Act and with legislation relating to financial institu-

[Traduction]

ramifications sont tellement importantes, ne nous ait pas été attribué. Par contre, je comprends bien que tout ce qui concerne les relations avec les pays étrangers relève aussi des responsabilités du Comité des affaires extérieures.

Le sénateur Perrault: Ce comité avait d'ailleurs effectué une étude préliminaire sur l'Accord de libre-échange.

Le président: C'est exact, il avait fait une étude préliminaire à ce sujet, ce qui est apparemment son droit.

J'ai toutefois abordé ce problème avec le sénateur Sinclair, qui a été aussi étonné que moi. Il se trouve que notre comité n'a strictement rien fait sur le libre-échange, alors que nous sommes officiellement saisis des questions bancaires et commerciales. Il semble que le commerce extérieur relève des responsabilités du Comité des affaires extérieures.

Cela dit, je ne crois pas que nous devrions refaire ce qui a déjà été fait par un autre comité. Le Sénat a par ailleurs décidé que notre comité aurait un rôle à jouer quant à la surveillance des résultats de l'Accord de libre-échange, ce qui nous ramène aux questions évoquées par le sénateur Poitras. Je crois moi aussi que nous pourrions demander à ce que tous les membres de notre comité reçoivent un exemplaire des rapports du Comité sénatorial permanent des affaires extérieures, dès qu'ils auront été publiés. De plus, les membres du comité devraient examiner attentivement ces rapports car nous devrions peut-être parfois y réagir officiellement. Par contre, je ne pense que nous devrions convoquer les mêmes témoins pour parler des mêmes choses, à moins qu'il ne s'agisse de questions très importantes. Par exemple, notre comité pourrait décider d'entreprendre une étude sur la productivité au Canada, pas seulement dans le cadre de l'Accord de libre-échange mais plutôt dans un contexte plus général.

Je dois vous dire, ce qui vous surprendra peut-être, que M. Diefenbaker m'avait nommé au sein du Conseil national de la productivité, dans les années 60. Je suis sûr que le sénateur Davey s'en souvient. Cet organisme a été le précurseur du Conseil économique. À cette occasion, je suis presque devenu un expert sur les questions de productivité, et je suis sûr que c'est un sujet qui pourrait nous intéresser.

Le sénateur Poitras: La même chose est arrivée au Québec. J'ai toujours pensé que tout nouveau projet de loi concernant les banques et les établissements financiers serait d'abord porté à l'attention de notre comité. J'estime qu'il est important que nous sachions ce qui se dit sur ces questions, et que nous ayons la possibilité d'exprimer notre avis. Je ne sais pas comment le problème peut être résolu mais il importe qu'il le soit.

Le président: Nous verrons ce que nous pouvons faire, sénateur. Souhaitez-vous ajouter quelque chose, sénateur Austin?

Le sénateur Austin: Il serait utile que nous ayons connaissance des éléments du programme législatif du gouvernement susceptibles d'intéresser notre comité. Je suppose que nous serons saisis de la révision de la Loi sur les banques et de textes

[Text]

tions, which has long been promised. I am also assuming that we will be dealing with legislation affecting the national sales tax, the Bankruptcy Act and a number of other issues. If we could be apprised of the government's legislative program, and approximately when this committee will be receiving these matters for consideration—although that may be more difficult—we could then take a look at the things we wanted to initiate, that are, perhaps, not part of the government's program but which we thought were important middle-term issues.

I have served on this committee before and in the past we were never limited by purely domestic aspects on anything that we did. If what we were dealing with in domestic terms had international relevance or importance, then, of course, we would pursue that as well.

The Chairman: I would agree with you, senator. In order to meet your suggestion, what I had planned to do was, first, to meet with my deputy and then perhaps set up meetings with Mr. Wilson or any other ministers who might be involved and discuss with them the legislative program that would affect this committee. Part of that discussion would involve the timetable of the legislative program.

Members of the committee will note that a document has been circulated dealing with committee issues. I have not yet studied it in depth, but as far as I can see, it goes through generally the kind of legislative program that we can anticipate. Am I correct in that?

Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Library of Parliament: Yes, Mr. Chairman. That document deals basically with two areas. It deals with the subjects that we covered in the last session of Parliament. It also has a section called "Continuing Themes" which indicates likely subject matters for this session of Parliament.

The Chairman: Senator Austin, that document outlines some of the matters that you have drawn to our attention, together with a few others such as the Copyright Act and the Income Tax Act, et cetera.

Senator Austin: Mr. Chairman, this document was written on April 5, so a good deal more information has become available since that time. We have had the budget, the throne Speech and the comments from the Minister of Finance. It would be very useful indeed to have an update on that document.

The Chairman: Mr. Chapman, can that document be updated fairly readily?

Mr. Chapman: Yes, it can be updated.

The Chairman: Perhaps you could update that and let us have it as soon as possible. Are there any other comments?

Senator Austin: I notice a suggestion here with respect to a national securities commission—

The Chairman: Again, I have not studied the document, so

Senator Austin: —in which interest has been expressed by the Minister of State (Finance).

[Traduction]

législatifs sur les établissements financiers, qui ont été promis il y a déjà longtemps. Je suppose également que nous serons saisis de la législation relative à la taxe de vente nationale, à la Loi sur les faillites et à d'autres questions économiques. Si le gouvernement pouvait nous communiquer son programme législatif et nous dire quand nous serions susceptibles d'être saisis de ces questions, bien que cela risque d'être plus difficile, nous serions mieux à même de prendre une décision sur nos activités futures, lesquelles ne toucheront peut-être pas directement le programme gouvernemental mais seront peut-être néanmoins des questions importantes à moyen terme.

J'ai déjà fait partie de ce comité et je puis vous dire que nous n'avons jamais limité nos travaux à des questions purement intérieures. Si les questions dont nous étions saisis avaient une importance ou une pertinence internationales, nous les examinons quand même.

Le président: Je suis d'accord avec vous, sénateur. Voici ce que j'avais l'intention de faire. Le vice-président du comité et moi-même pourrions rencontrer M. Wilson et les autres ministres concernés pour discuter de cet aspect du programme législatif du gouvernement. Cela nous permettrait d'aborder en même temps les questions d'échéancier.

Vous constaterez que nous vous avons remis un document portant sur les questions susceptibles d'intéresser le comité. Je ne l'ai pas encore examiné en détail mais je crois qu'il reflète assez bien ce que nous pouvons attendre du gouvernement. Ai-je raison?

M. Anthony Chapman, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement: Oui, monsieur le président. Ce document mentionne, d'une part, les sujets examinés lors de la dernière session législative et, d'autre part, ce que nous appelons des «thèmes permanents», c'est-à-dire des questions susceptibles d'être traitées durant la session en cours.

Le président: Sénateur Austin, ce document mentionne certains des sujets sur lesquels vous avez attiré notre attention, ainsi que quelques autres, comme la Loi sur les droits d'auteur et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Austin: Ce document a été préparé le 5 avril, monsieur le président, et beaucoup de choses se sont passées depuis. Il y a eu le budget, le discours du Trône et les commentaires du ministre des Finances. Il serait peut-être bon d'actualiser le document?

Le président: Pourriez-vous le faire assez rapidement, M. Chapman?

M. Chapman: Certainement, monsieur le président.

Le président: Envoyez-nous donc la nouvelle version le plus vite possible. Y a-t-il d'autres remarques?

Le sénateur Austin: Je vois ici une proposition concernant une commission nationale des valeurs mobilières...

Le président: Comme je vous l'ai dit, je n'ai pas lu le document...

Le sénateur Austin: ...à l'égard de laquelle le ministre d'État aux Finances a exprimé un certain intérêt.

[Text]

The Chairman: That is a subject that could be of interest to us. We do not like to duplicate the Commons committee, and I am not sure whether they have done a study on national security. Certainly the provinces do not like to have anyone interfere with their regimes. It is a subject that would be of some interest to us and perhaps something could be done while we are waiting for the legislative program.

Senator Poitras: Mr. Chairman, rather than getting transcripts of witnesses testimony before that committee, perhaps a resume could be compiled?

Mr. Chapman: A resume of the statements to the Foreign Affairs Committee?

Senator Poitras: Yes.

Mr. Chapman: Which type of statements would you be most interested in?

Senator Poitras: Take, for instance, the testimony by the former Superintendent of Insurance: he had a huge statement of 100 pages or more. Perhaps we do not need everything in that statement. Perhaps we need only the part dealing with his suggestions for the future. The situation will vary.

The Chairman: I think that is a very practical suggestion.

Senator Poitras: Mr. Chapman, do you think it is a good suggestion?

Mr. Chapman: It may take a little time because of the volume of testimony before that committee.

Senator Poitras: However, it would be easier for us after you have gone through it. We are in no hurry.

The Chairman: If you gentlemen could work on that, it would certainly be helpful.

I have a suggestion for a topic that I would like to put before the committee. I am wondering whether this committee should consider looking, without any legislation before us, at the impact and implications of the goods and services tax. Perhaps we could provide the government with some suggestions as to how it might, perhaps, rethink a few of its general approaches. I am not thinking here of a two-year study. Some studies have been done. I believe the Conference Board of Canada did the last one, in which it indicated that there would be certain effects on employment. Perhaps we could look at whether it is sensible to have too many exemptions. Perhaps we could give some general guidance to the government with regard to the administration of the tax and the effect of exemptions. There are many interesting aspects to this very important subject. I am not thinking of a political approach, but looking at the topic strictly on the presumption that it is coming. I am not suggesting that we should determine whether it is good or bad, but that if it is an eventuality we should put together the best plan.

[Traduction]

Le président: C'est un sujet qui peut également nous intéresser de près. Nous ne voulons cependant pas faire double emploi avec le comité des Communes, mais je ne sais pas s'il a étudié cette question. Nous savons par contre que les provinces ne veulent voir personne entrer dans leur champ d'activité à ce sujet. Peut-être pourrions-nous étudier cette question en attendant le programme législatif?

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, plutôt que de demander les procès-verbaux des témoignages présentés devant l'autre comité, les chercheurs pourraient peut-être nous en présenter un résumé?

M. Chapman: Vous voulez parler d'un résumé des déclarations faites devant le Comité des affaires extérieures?

Le sénateur Poitras: Oui.

M. Chapman: Qu'est-ce qui vous intéresserait le plus?

Le sénateur Poitras: Probablement le témoignage de l'ancien surintendant des assurances, qui a présenté un texte de plus de 100 pages. Je ne crois pas que nous ayons besoin de recevoir tout le texte. Peut-être pourriez-vous nous communiquer seulement ses recommandations? Il faudra examiner chaque cas séparément.

Le président: Voilà une proposition qui me paraît tout à fait valable.

Le sénateur Poitras: Pensez-vous que ce serait une bonne idée, M. Chapman?

M. Chapman: Cela risque de nous prendre un certain temps, car ce comité a recueilli de nombreux témoignages.

Le sénateur Poitras: Il nous sera cependant plus facile de faire le point quand vous les aurez tous débroussaillés. Nous ne sommes pas pressés.

Le président: Si vous pouviez vous occuper de cela, messieurs, nous vous en serions très reconnaissants.

Voici maintenant un sujet que j'aimerais proposer au comité. Puisque nous ne sommes saisis d'aucun projet de loi, peut-être pourrions-nous examiner l'incidence et les conséquences de la taxe sur les biens et services? Cela nous permettrait peut-être d'adresser des recommandations utiles au gouvernement et cela l'amènerait peut-être à repenser certaines de ces propositions. Je n'envisage pas ici d'effectuer une étude de deux ans, car d'autres ont déjà fait ce genre de travail. Je crois que la dernière a été réalisée par le Conference Board du Canada, qui a notamment examiné les conséquences que pourrait avoir la taxe sur l'emploi. Peut-être pourrions-nous voir s'il serait approprié de prévoir des exemptions? Peut-être pourrions-nous adresser des recommandations générales au gouvernement sur l'application de la taxe et l'incidence des exemptions? Je crois que c'est une question qui comporte bien des aspects intéressants. Je ne songe pas ici à une étude politique de la taxe, mais seulement au strict examen des propositions probables du gouvernement. Il ne s'agira pas pour nous de dire si une telle taxe serait bonne ou mauvaise, mais plutôt d'essayer de voir quel serait le meilleur mécanisme, si le gouvernement décidait de la mettre en œuvre.

[Text]

I would like to talk to some people to get their views on whether there is a role that we can play. We know something of the government's policy by its white papers. For example, it has indicated that food will be exempted from the tax. Some of us have just come from a luncheon where we met with some New Zealand parliamentarians. I had an opportunity to discuss with some of them the recent imposition of the value-added tax or goods and services tax there. They exempt nothing. I was informed that the reason for not exempting anything—they tax food, funerals, you name it they tax it—is mostly because of administration. For example, how do you determine what is food? Is a package of peanuts food or is peanut butter food? I realize that I am over-simplifying, but the New Zealanders felt that it would be much easier to tax everything and, as a result, impose lower rates. It is their opinion that higher income people consume more higher-priced food than lower income people. For those reasons they feel that the tax is equitable and that it lowers the overall tax. It has been suggested by an anti-poverty group in Canada that the government include food in that tax. Whether it was for political reasons or other reasons, I do not know, but apparently the government does not intend to include food. There will be a variety of exemptions. So it may be worthwhile for the committee to take a look at this subject in advance of any legislation.

Senator Davey, what do you think?

Senator Davey: I think it would be a very interesting study.

Senator Austin: If we did do such a study, one aspect we should focus on is the effectiveness of the tax credit proposals, because that is where equity can be determined, by looking at those who are most hurt by this very aggressive system of taxation. In New Zealand the rent collection has been excellent but the economy has been in a recessionary space almost since the beginning of the value-added tax, to the point where the Australians are beginning to complain about the number of New Zealanders moving to their country.

The Chairman: You will not hear any suggestion of a negative impact when talking to our New Zealand friends.

Senator Austin: I would not talk about it either.

The Chairman: The tax started at 10 per cent—and by the way, it was a labour government who brought it in—and this year they are raising it to 12.5 per cent. It came in with amazingly little conflict. Would the committee give me permission to talk to a few people? The members might also think about it, and perhaps our researchers could also take a look at it and think about it. We could try to have a committee meeting next week, if we decide that we would like to do that. Of course, nothing will happen during the summer months. All things being equal, we should recess for the summer at the end of the month.

[Traduction]

J'aimerais pouvoir en discuter avec quelques personnes pour voir si nous aurions un rôle à jouer à cet égard. Nous savons ce qu'envisage le gouvernement, puisqu'il y a eu des livres blancs. Par exemple, nous savons qu'il a l'intention d'exempter les produits alimentaires. Or, certains d'entre nous viennent justement de déjeuner avec des parlementaires de la Nouvelle-Zélande, pays qui vient de mettre en place un système de taxe à la valeur ajoutée, ou de taxe sur les biens et services, ne comportant aucune exemption. Selon eux, le gouvernement n'a prévu aucune exemption, que ce soit sur les produits alimentaires, les funérailles ou n'importe quoi d'autre, simplement par souci de simplicité administrative. Par exemple, comment définir les aliments? Un paquet de cacahuètes fait-il partie des aliments? Et un pot de beurre de cacahuètes? Je sais bien que je simplifie le problème en vous le présentant ainsi mais les Néo-zélandais ont considéré qu'il était beaucoup plus facile de tout assujettir à la taxe, ce qui leur a probablement permis d'en abaisser le taux. Selon eux, les personnes à revenus élevés consomment des aliments plus coûteux que les personnes à revenus modiques; ils estiment par conséquent que taxer les aliments est équitable, d'autant plus que cela permet d'abaisser le taux. Il existe d'ailleurs au Canada une association de lutte contre la pauvreté qui a recommandé au gouvernement d'appliquer cette taxe aux aliments. Il semble que le gouvernement ne soit pas prêt à le faire, pour des raisons politiques ou autres, je n'en sais rien. Je crois comprendre qu'il y aura diverses catégories d'exemptions. Peut-être serait-il utile que nous examinions cette question avant le dépôt du projet de loi?

Séateur Davey, qu'en pensez-vous?

Le sénateur Davey: Je crois que ce serait un sujet très intéressant.

Le sénateur Austin: Si nous procédions à cette étude, nous pourrions l'axer sur l'efficacité probable des propositions relatives au crédit fiscal, puisque c'est ce qui est prévu pour assurer l'équité du système, mais en nous demandant quels seront les citoyens qui seront le plus touchés par cette forme très brutale de taxation. En Nouvelle-Zélande, la taxe a produit d'excellentes recettes, mais l'économie nationale est presque en récession depuis lors, ce qui a d'ailleurs amené certains Australiens à se plaindre parce qu'il y a trop de Néo-zélandais qui commencent à déménager dans leur pays.

Le président: Vous n'avez pas entendu vos amis néo-zélandais parler de l'impact négatif de la taxe?

Le sénateur Austin: Je n'en aurais pas parlé non plus.

Le président: Au début, la taxe avait été fixée à 10 p. 100, et je vous rappelle que c'est un gouvernement travailliste qui l'a introduite; cette année, le taux est passé à 12,5 p. 100. L'augmentation a été acceptée avec une absence remarquable de résistance. Les membres du comité m'autorisent-ils à discuter de cette question avec quelques personnes? Peut-être pourriez-vous également réfléchir à la question, tout comme nos chercheurs? Nous pourrions tenir une séance la semaine prochaine pour prendre une décision à ce sujet. Évidemment, nous ne ferons rien là-dessus durant l'été. Toutes choses égales par ailleurs, nous devons cesser nos travaux à la fin du mois, pour les vacances d'été.

[Text]

Senator Davey: I'll believe it when I see it.

Senator Austin: Mr. Chairman, perhaps I could make a suggestion with regard to your proposal. It would be useful, to me at least, to have some evidence on the general economic circumstances in which we find ourselves in the economic context in which we are discussing legislative proposals. One of our concerns with respect to the G&S is its recessionary impact and we should have some senior advice on where the economy is and its impact.

The Chairman: I think what we are really trying to do is ascertain the impact of the G&S tax on the general economy.

Senator Austin: And on employment and investment.

The Chairman: The government has to be aware of what is happening. We would not go through this exercise in an effort to embarrass the government but really to assist the government as it brings down its legislation. We and our research people should think about that, and we could continue our discussions at our next meeting, which hopefully will be next week.

If there are no other matters, a motion to adjourn is in order.

Senator Austin: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, June 29, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-17, to amend the Customs Tariff, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Our witnesses this morning are from the Tariffs Division of the Department of Finance. They have come to give us some assistance with Bill C-17.

Ms. Elliot, if you are prepared to give your opening statement, please proceed.

Ms. Janice Elliot, Assistant Director, Tariffs Division, Department of Finance: Mr. Chairman, I shall be quite brief. The bill is very short so I will just summarize the contents of it and then be happy to answer any questions you may have.

Essentially, the bill does five things. It removes or reduces customs duties on goods that are not available in Canada. Second, it converts 10 remission orders to statutory provisions. These goods are already coming into the country duty free and it converts them to the statute of the tariff. Third, it extends the Governor in Council authority to restore pre-harmonized system tariff rates, and I can explain that further should you wish. Fourth, it extends the prohibition on pornography, hate, treasonable and seditious material and, finally, it makes a

[Traduction]

Le sénateur Davey: J'y croirai quand ce sera annoncé.

Le sénateur Austin: Puis-je faire une remarque sur votre proposition, monsieur le président. Je crois qu'il serait utile d'obtenir des informations plus précises sur la conjoncture générale dans laquelle nous nous trouverons au moment où nous serons appelés à discuter de projets législatifs. L'une des objections soulevées à l'égard de la TBS concerne son incidence récessionniste, et je crois que nous devrions obtenir l'avis de spécialistes réputés à ce sujet.

Le président: Je crois que nous devrions tenter d'évaluer l'incidence de la TBS sur l'économie générale.

Le sénateur Austin: Ainsi que sur l'emploi et l'investissement.

Le président: Le gouvernement doit bien être conscient de la situation. Notre objectif ne serait aucunement de le mettre dans l'embarras mais plutôt de le conseiller, avant le dépôt de son projet de loi. Nous pourrions réfléchir à la question et poursuivre la discussion lors de la prochaine séance, qui se tiendra normalement la semaine prochaine.

S'il n'y a pas d'autres sujets, quelqu'un peut-il proposer une motion pour lever la séance?

Le sénateur Austin: Je la propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 29 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel on a renvoyé le projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Les témoins que nous recevons ce matin appartiennent à la Division des tarifs du ministère des Finances. Ils sont venus nous prêter main-forte avec le projet de loi C-17.

M^{me} Elliot, si vous avez préparé une déclaration préliminaire, allez-y, je vous en prie.

Mme Janice Elliot, directrice adjointe, Division des tarifs, ministère des Finances: Monsieur le président, je serai brève. Le projet de loi est très court. Je me contenterai donc d'en résumer le contenu, et je répondrai ensuite volontiers à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

Essentiellement, le projet de loi fait cinq choses. Il élimine ou réduit des droits de douane sur des marchandises qui ne sont pas disponibles au Canada. Deuxièmement, il convertit dix ordonnances de remises en dispositions statutaires. Ces marchandises entrent déjà au pays en franchise de droits, et le projet de loi les insère dans le Tarif. Troisièmement, le projet de loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de rétablir des tarifs qui existaient avant le système harmonisé, et je pourrai vous donner davantage de détails à ce sujet si vous le désirez.

[Text]

number of minor technical amendments to allow mongooses into the country for display purposes at zoos.

With that very brief introduction, I would be happy to answer any questions.

The Chairman: Perhaps you could explain briefly what is meant by "harmonization"—it seems to be a favourite word in this bill—and what we are trying to achieve in adapting to a harmonized process?

Ms. Elliot: Mr. Chairman, on January 1, 1988 Canada adopted the harmonized system of tariff nomenclature, which is an internationally agreed nomenclature. The majority of our trading partners adopted it at the same time. The purpose is to facilitate international trade so that we are all using the same jargon and nomenclature. The United States converted on January 1, 1989, and virtually all our major trading partners now use the same system of classification of goods. So when we say "harmonized system", that is the short form for this nomenclature.

The Chairman: In other words, the nations of the world are trying to group their goods in such a way as to equate what happens among them so that no one will be at any great disadvantage because of a different description of a group of goods?

Ms. Elliot: That is right.

Senator Olson: Sometimes bills like this are referred to as "technical and routine" and are usually for the purpose of modernizing an act or bringing it up to date. I do not know whether it is fair to ask these officials about some of my concerns with this bill. Perhaps they should be directed to the minister.

Is this bill in compliance with the Free Trade Agreement with the United States?

Ms. Elliot: Yes, it is in compliance.

Senator Olson: Could you tell us what parts are involved in that undertaking? I see that clause 1 deals with beer and malt liquor.

Ms. Elliot: There are just one or two minor technical amendments which relate to the Free Trade Agreement and I can draw your attention to them. Clause 2 is a minor technical amendment which has been made to clarify that goods originating in the country are entitled to the most favourable tariff treatment. Again, it is merely to clean up the legal language. Subclause 2(2) relates to the legislation that was introduced with the Free Trade Agreement. Certain tariff provisions were introduced that apply only to goods originating in the United States; so all we have done is introduce a symbol that is not applicable to goods entering from other countries. It is a very minor technical amendment.

There is a third amendment. Clause 4 relates to the Free Trade Agreement as well. One of the measures negotiated

[Traduction]

Quatrièmement, le projet de loi prolonge l'interdiction du matériel pornographique, haineux et séditieux, et, enfin, il apporte quelques modifications techniques pour permettre d'introduire des mangoustes au pays à des fins de présentation dans des jardins zoologiques.

Après cette très brève introduction, je répondrai volontiers à vos questions.

Le président: Vous pourriez peut-être nous expliquer brièvement ce que l'on entend par «harmonisation», et pourquoi l'on cherche à s'adapter à un système harmonisé.

Mme Elliot: Monsieur le président, le 1^{er} janvier 1988, le Canada a adopté le système harmonisé de nomenclature tarifaire, nomenclature reconnue à l'échelle internationale. La plupart de nos partenaires commerciaux l'ont adopté en même temps. L'objectif est de faciliter le commerce international en faisant en sorte que nous utilisions tous le même jargon et la même nomenclature. Les États-Unis l'ont adopté le 1^{er} janvier 1989, et presque tous nos partenaires commerciaux importants utilisent aujourd'hui le même système de classification des marchandises. Ainsi, quand on utilise l'expression «système harmonisé», c'est de cette nomenclature qu'il s'agit.

Le président: Autrement dit, les nations du monde essaient de regrouper leurs produits de la même manière afin qu'aucune ne puisse être défavorisée en raison d'une description d'un certain groupe de produits, qui pourrait être différente?

Mme Elliot: C'est juste.

Le sénateur Olson: On qualifie parfois ce genre de projets de loi de «techniques», et ils ont généralement pour but de moderniser ou de mettre à jour une loi. Je ne sais pas si je devrais parler de mes inquiétudes à l'égard de ce projet de loi à ces fonctionnaires. Je devrais peut-être plutôt m'adresser au ministre.

Ce projet de loi respecte-t-il l'Accord de libre-échange que nous avons conclu avec les États-Unis?

Mme Elliot: Oui, tout à fait.

Le sénateur Olson: Pourriez-vous nous dire quelles parties du projet de loi touchent l'Accord de libre-échange? Je vois que le premier article a trait à la bière ou à la liqueur de malt.

Mme Elliot: Il y a seulement une ou deux modifications techniques mineures qui touchent l'Accord de libre-échange, et je peux vous les signaler. L'article 2 est une modification technique que l'on apporte pour préciser que la loi accorde le traitement tarifaire le plus favorable à certaines marchandises entrant au pays. Ce n'est que pour clarifier le langage juridique. Le paragraphe 2(2) a trait à la loi que l'on a adoptée à la suite de l'Accord de libre-échange. On a adopté un certain nombre de dispositions tarifaires qui ne s'appliquent qu'aux marchandises provenant des États-Unis; nous avons donc tout simplement introduit un symbole qui signifie que le tarif ne s'applique pas aux marchandises provenant d'autres pays. C'est une modification technique très mineure.

Il y a une troisième modification. L'Article 4 est aussi lié à l'Accord de libre-échange. L'une des mesures que l'on a négoc-

[Text]

under the Free Trade Agreement was to allow either government to restore temporarily the duty on fresh fruits and vegetables when import prices fall below certain levels and there has not been an increase in acreage planted. To ensure that any such order has the intended effect of protecting Canadian producers, it has to be implemented in a timely fashion. So clause 4 exempts these orders from the Statutory Instruments Act, which basically requires that such orders be pre-published and registered.

All pre-publications take a minimum of 30 days and frequently much longer. In this particular instance, if the orders were to wait that long before being implemented, they would not protect the fresh fruit and vegetable producers of Canada. They have to be implemented very quickly because of our short growing season.

Senator Olson: I believe these seasons are laid out for each commodity, for tomatoes, cucumbers or whatever.

Ms. Elliot: Yes, they are in the tariff itself. However, the Free Trade Agreement removes over time all tariffs.

Senator Olson: Even the seasonal tariffs?

Ms. Elliot: Yes. So this is the only place in the Free Trade Agreement that allows for a period of 20 years. Either government may "snap back" to the existing tariff rate for fresh fruit and vegetables if certain conditions are met. If prices come down quite quickly to a certain level and if the acreage planted in Canada remains the same, then the Government of Canada—and, for that matter, the Government of the United States—can put the tariff rate back if those conditions are met. This relates to that provision in the free trade legislation.

Senator Olson: I have a real problem with this, because there is a fairly substantial greenhouse industry in southern Alberta, where I come from, and they grow tomatoes, cucumbers and many other vegetables under glass in the cold weather. They have a very short marketing period. Up until now, we have had a seasonal tariff system that protected them from dumping. It is not technically dumping but it is close to dumping because the United States and Mexico sell the tail end of their production season into Canada at just about the time that some of ours are coming on whether they are grown under glass or not.

Mr. Chairman, I feel I really need some time to study how important this change is. I have no reason at this point in time to question the replies that have been given us, but that is really not the point. The point is that we gave a public commitment that after the Free Trade Agreement we would watch very carefully to make sure that the amendments to the customs tariff law in Canada were going to meet exactly and fairly the commitments made by the government when the Free Trade Agreement was before us. Now, on the last day of the session, we are trying to study it in sufficient detail to be satisfied that it is being honoured fairly. I guess the horticultural industry knew that they were going to get clobbered under the Free Trade Agreement in some ways. In any event, I

[Traduction]

ciée dans ce contexte consistait à permettre aux deux gouvernements de rétablir temporairement les droits de douane sur les fruits et les légumes frais lorsque les prix à l'importation tombent en-deçà d'un certain seuil et qu'il n'y a pas eu d'augmentation du nombre d'acres qui ont été cultivés. Pour qu'un tel arrêté ait l'effet voulu relativement à la protection des producteurs canadiens, sa mise en œuvre doit être opportune. Par l'article 4, on soustrait donc ces arrêtés à l'application de la Loi sur les textes réglementaires, qui exige fondamentalement que ces arrêtés soient publiés à l'avance et enregistrés.

Toute publication à l'avance exige un minimum de 30 jours et souvent beaucoup plus. Dans le cas qui nous occupe, s'il fallait attendre aussi longtemps pour que les arrêtés entrent en vigueur, ils ne protégeraient pas les producteurs de fruits et de légumes frais du Canada. Leur mise en œuvre doit être très rapide en raison de notre courte saison de culture.

Le sénateur Olson: Je pense que ces raisons sont déterminées pour chaque produit: les tomates, les concombres, et le reste, n'est-ce pas?

Mme Elliot: Oui, dans le tarif même. Toutefois, avec le temps, tous les tarifs seront éliminés en vertu de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Olson: Les tarifs saisonniers?

Mme Elliot: Oui. C'est donc le seul endroit dans l'Accord de libre-échange où l'on prévoit une période de 20 ans. L'un ou l'autre gouvernement peut rétablir les droits existants pour les fruits et les légumes frais moyennant certaines conditions. En supposant que les prix chutent rapidement à un certain niveau et que le nombre d'acres cultivés au Canada demeure le même, le gouvernement du Canada—ou le gouvernement des États-Unis—peut rétablir les droits qui existaient. C'est ce que permet cette disposition de la Loi sur le libre-échange.

Le sénateur Olson: Cela m'inquiète vraiment, parce que l'on cultive beaucoup de légumes dans le sud de l'Alberta, d'où proviennent beaucoup de tomates, de concombres, et bien d'autres légumes au cours de l'hiver. La période de commercialisation est très courte. Jusqu'à maintenant, ces producteurs bénéficiaient d'un système de tarifs saisonniers qui les protégeait du dumping. Ce n'est pas vraiment du dumping, au sens technique du terme, mais c'est très près, parce que les États-Unis et le Mexique viennent écouler leurs produits au Canada à la fin de leur saison de production à peu près en même temps que nous commençons à vendre les nôtres, qu'il s'agisse de produits cultivés en serre ou non.

Monsieur le président, j'ai vraiment besoin de temps pour déterminer l'importance de ce changement. Je n'ai aucune raison de mettre en doute les réponses qu'on nous a données, mais ce n'est pas à cela que j'en ai. Ce qui importe, c'est que nous nous sommes engagés publiquement à surveiller de très près les événements, après l'adoption de l'Accord de libre-échange, pour faire en sorte que les modifications à la Loi sur le tarif des douanes respectent avec exactitude et d'une manière équitable les engagements qu'a pris le gouvernement lorsque nous examinions l'Accord de libre-échange. Aujourd'hui, le dernier jour de la session, nous tentons d'étudier ce projet de loi d'une manière suffisamment détaillée pour nous assurer que l'on satisfait à ces engagements. J'ai l'impression que les gens du

[Text]

believe we have a very serious commitment to make sure that we do, in fact, have an opportunity to ensure that as little damage as possible is done. If seasonal tariffs are going to be significantly modified so that there is not that protection against the kind of practice that goes on or has gone on in the past, then I think we need some more time to study it.

Mr. Chairman, I came across these problems years ago when I was in the Ministry of Agriculture. When a field of tomatoes, lettuce, or whatever, is harvested in Arizona or Texas, they load the whole harvest and ship it. They may sell some of it in Kansas, Chicago and Buffalo and they keep selling as they move further north. But those are perishable goods, and when they reach the Canadian border they reduce the price until they can sell the produce. I do not know if that is the practice today but it certainly was before. What you get is not technically dumping because they probably offered it for the same price in the United States, and that satisfies the technicality as to whether it is dumping; but it was always the lowest price when it came over the Canadian border because they had only a few more days while it was in good enough condition to be sold.

When I consider clauses 16 to 23—and perhaps even all the way to clause 26—in this bill, I think we have two choices. We can either probe into these technical numbers so that we understand what each one of them means or we can just take the word of the officials that these clauses merely clean up the act, and that is not new.

I am not complaining about the evidence given by our witnesses here today, but we have either got to accept their word—and we have done that in many cases in the past—that all this is in conformity and in compliance with the commitments made in the past, or we have to probe into it deep enough so that we really understand it. We do not have time to do that at one meeting, Mr. Chairman, so I think we have a choice to make. Frankly, with the implications involved for the seasonal tariff adjustments that have just been described in clause 4, it seems to me that we need a little more time.

The Chairman: You have raised an important point. It is fair to say that under clause 26 this act came into force on April 28, so these provisions were effective as of that date. It is deemed to have been past. Senator Olson's suggestion that more time is required does not affect the contents of this bill. There are some other concerns that I am sure will be expressed in due course. I think members should be aware that if it is the wish of this committee to continue with these hearings, the bill is in practice, so I do not think Humpty Dumpty will fall off the wall.

Do you have a response, Ms. Elliot?

Ms. Elliot: Yes. I may have left the wrong impression. The changes to the seasonal rates of duty were implemented as part of the free trade legislation. As you are aware, that bill was passed. All this does—and the Canadian Horticultural Council

[Traduction]

secteur de l'horticulture savaient qu'ils allaient se faire avoir d'une façon ou d'une autre avec l'Accord de libre-échange. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'engagement que nous avons pris, je pense que nous devons chercher à limiter les dommages du mieux que nous pouvons. Si l'on doit modifier d'une manière importante les tarifs saisonniers et que cette protection n'est plus assurée, je pense alors que nous devons avoir plus de temps pour étudier ce projet de loi.

Monsieur le président, j'ai déjà rencontré ces problèmes il y a plusieurs années, à l'époque où j'étais au ministère de l'Agriculture. En Arizona ou au Texas, quand on fait la récolte des tomates, de la laitue ou de quelque autre légume dans un champ, on charge toute la récolte et on l'expédie. On en vend une partie au Kansas, à Chicago et à Buffalo, et l'on continue ainsi à vendre des produits en montant progressivement vers le Nord. Mais ce sont des produits périssables, et quand on arrive à la frontière canadienne, on en réduit le prix jusqu'à ce que l'on parvienne à les vendre. Je ne sais pas si l'on procède encore ainsi aujourd'hui, mais c'était sûrement le cas auparavant. Sur le plan technique, ce n'est pas vraiment du dumping parce que l'on a probablement offert les produits au même prix aux États-Unis, ce qui permet d'éviter le dumping; mais c'était toujours le meilleur prix qui était offert à la frontière canadienne, parce qu'il ne restait plus que quelques jours avant que les produits ne puissent plus être vendus.

Quand je considère les articles 16 à 23—et peut-être même jusqu'à l'article 26—de ce projet de loi, je pense que nous avons deux choix. Nous pouvons, soit nous lancer dans le déchiffrement de ces codes et numéros techniques afin de comprendre ce que chacun signifie, soit accepter la parole des hauts fonctionnaires qui nous disent que ces articles ne viennent que clarifier la loi, ce qui n'est pas nouveau.

Je n'ai rien à redire contre les témoignages qui nous sont livrés aujourd'hui, mais nous devons, soit accepter leur parole—ce que nous avons souvent fait par le passé—à savoir que tout cela respecte les engagements qui ont été pris, ou approfondir la question pour vraiment tout comprendre. Nous n'avons pas le temps de faire cela en une réunion, Monsieur le président. Je pense donc que nous avons un choix à faire. Pour être franc, compte tenu des modifications que l'on apporte aux tarifs saisonniers dans l'article 4, il me semble que nous avons besoin d'un peu plus de temps.

Le président: Vous avez soulevé un point important. Il est juste de dire qu'en vertu de l'article 26, cette loi est entrée en vigueur le 28 avril. Ces dispositions s'appliquent donc depuis cette date. On présume que la loi a été adoptée. La proposition du sénateur Olson, à savoir que l'on aurait besoin de plus de temps, ne modifie en rien la teneur de ce projet de loi. Je suis persuadé qu'il y aura d'autre inquiétudes qui seront exprimées en temps opportun. Si le Comité décide de poursuivre ses audiences, compte tenu que le projet de loi est déjà en vigueur, le Parlement ne s'écroulera pas.

Avez-vous quelque chose à dire, M^{me} Elliot?

Mme Elliot: Oui. Je me suis peut-être mal exprimée. Les modifications que l'on a apportées aux tarifs saisonniers découlent de la Loi sur le libre-échange. Comme vous le savez, ce projet de loi a été adopté. Tout ce que fait cette modification—

[Text]

would definitely support this amendment—is allow the safety net that has been provided for in the Free Trade Agreement to occur immediately when the conditions are met. Therefore the Canadian horticultural industry is, indeed, protected.

It also removes it from under the legal requirements to pre-publish—so that the Canadian public knows this is going to occur—to register, and so on. This will remove it from some legal requirements of approximately 30 to 60 days which would render the order useless. The Canadian Horticultural Council would certainly be saying to the Government of Canada, “So much for that provision.”

The Chairman: Have you had any representations made from representatives of the industry regarding these clauses?

Ms. Elliot: No, we have been working very closely with the Canadian Horticultural Council on how to implement these provisions of the Free Trade Agreement. This is merely a technical amendment which gets it out from under the Statutory Instruments Act.

Senator Olson: Are you referring to giving notice?

Ms. Elliot: The Statutory Instruments Act requires that orders be republished in the *Canada Gazette* for 30 days to allow the Canadian public to comment, and only then can it be approved.

The Chairman: In your opinion, is this an improvement in the protection afforded the Canadian Horticultural Industry?

Ms. Elliot: It will allow the protection to be timely.

Senator Olson: I am not quite sure what you meant when you said that it allows the safety net to come into action. Apparently that is something that was agreed to in the Free Trade Agreement.

Ms. Elliot: Yes.

Senator Olson: Could you define that?

Ms. Elliot: Okay. Under the Free Trade Agreement, either party can restore the seasonal rate of duty on fresh fruits and vegetables.

Senator Olson: Without the 30 days' notice?

Ms. Elliot: That is right. The 30 days' notice is a Canadian legal requirement. There are two things happening here. This clause relates to the Statutory Instruments Act of Canada. That is all it relates to. Then there is the Free Trade Agreement, in which is what we refer to as the snap-back provision, which allows either Canada or the United States, if certain conditions are met, to snap-back to the seasonal rate of duty. Those conditions are if a price falls below certain levels and if there has not been an increased acreage in Canada. Under those conditions, the government can snap-back to the previous seasonal rate of duty. Should cheap fresh fruits and vegetables start to come in from the United States, that price barrier, which I believe is 90 per cent below—

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff Affair, Tariffs Division, Department of Finance: Below the five year average price for the previous five years.

[Traduction]

et le Conseil canadien de l'horticulture serait sûrement d'accord—c'est de permettre que la protection prévue dans l'Accord de libre-échange entre en jeu immédiatement lorsque ces conditions se manifestent. Ainsi, l'industrie canadienne de l'horticulture est protégée.

On élimine aussi l'obligation de publier à l'avance les arrêtés et de les enregistrer. S'il fallait attendre de 30 à 60 jours avant que l'arrêté n'entre en vigueur, il serait inutile. Le Conseil canadien de l'horticulture ne serait sûrement pas d'accord.

Le président: Avez-vous reçu des commentaires de la part de représentants de l'industrie au sujet de ces articles?

Mme Elliot: Non, nous avons travaillé de très près avec le Conseil canadien de l'horticulture sur la façon de mettre en œuvre ces dispositions de l'Accord de libre-échange. Ce n'est qu'un amendement technique qui soustrait les arrêtés à l'application de la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Olson: Vous parlez des préavis?

Mme Elliot: La Loi sur les textes réglementaires exige que les arrêtés soient publiés dans la *Gazette du Canada* 30 jours à l'avance, pour permettre à la population canadienne de formuler ses observations. Ce n'est qu'alors qu'ils peuvent être approuvés.

Le président: Selon vous, cela améliore-t-il la protection offerte à l'industrie canadienne de l'horticulture?

Mme Elliot: La protection sera plus opportune.

Le sénateur Olson: Je ne suis pas sûr de bien comprendre. C'est quelque chose qui découle de l'Accord de libre-échange?

Mme Elliot: Oui.

Le sénateur Olson: Pourriez-vous préciser davantage?

Mme Elliot: D'accord. Aux termes de l'Accord de libre-échange, chacune des parties peut rétablir le tarif saisonnier sur les fruits et les légumes frais.

Le sénateur Olson: Sans le préavis de 30 jours?

Mme Elliot: C'est juste. Le préavis de 30 jours est une exigence canadienne. Cet article ne touche que la Loi sur les textes réglementaires du Canada. Puis, il y a l'Accord de libre-échange, qui permet au Canada ou aux États-Unis, dans certaines conditions, de rétablir le tarif saisonnier. Si les prix diminuent en-deçà d'un certain seuil et que nous n'avons pas cultivé davantage d'acres au Canada, le gouvernement peut rétablir le tarif saisonnier précédent. S'il commençait à entrer au Canada des fruits et des légumes frais à bas prix en provenance des États-Unis, cette barrière, qui se situe à 90 pour cent en-deçà—

M. Darwin Satherstrom, chef, Questions tarifaires internationales, Division des tarifs, ministère des Finances: En-deçà du prix moyen des cinq années précédentes.

[Text]

Ms. Elliot: If the price falls below that and Canada has not increased the acreage for that particular fruit or vegetable, then we can immediately put on these seasonal rates of duty. We can snap-back the seasonal rate of duty regardless of where we are in the phasing out of tariffs under the Free Trade Agreement. So this can go on for 20 years. That was in the Free Trade Agreement and is in the free trade legislation that was passed by Parliament.

The Chairman: Have you used it as of now?

Ms. Elliot: No. The earliest it would be used would be this summer, if it were going to be used.

Mr. Satherstrom: It is dependent on the prices of the imported products coming in. At this time, at least based on information from officials at Agriculture Canada, it would not seem likely that there is an immediate risk of any crops coming in at very low prices. There may be a risk later in the summer. Agriculture Canada continues to monitor the prices closely, particularly on the more sensitive crops. As senators are well aware, some of these crops have very short seasons and they have to be watched very closely because the prices could change quickly. So Agriculture officials watch the prices right at the border as they are coming across.

Senator Perrault: I have just an observation to support many of the statements made by Senator Olson. There is great concern in the Province of British Columbia about the overall effect of these measures in the long term. This, however, is not the proper forum to discuss policy matters as such. This is a technical bill that we have before us and I am sure it gives expression to the government's intent in the negotiation which was concluded with our friends to the south. However, when the witnesses tell us that in the longer term all seasonal protection will be removed, what that really says is that we are going to read a death sentence to Canadian horticulture and agriculture in many sections of this country. There is a profoundly pessimistic assessment of these measures by agriculturalists in the Province of British Columbia who say they simply cannot compete against the subsidised products from the Columbia Irrigation District in the State of Washington or with Northern California. Senator Olson has covered these points.

Mr. Chairman, this is a technical bill relating to a policy decision taken by this government, so I do not think it is fair to question the witnesses as to the policy aspects of this measure. That will be in another forum, including the floor of the Senate.

I am heartened to see that beak guards and blinders for pheasants are going to be free.

Senator Poitras: Despite the insert that we received from Senator Olson, I understand that our growers will have better protection if this bill is accepted and in force, as I understand it has been since April 28. So they have been protected through this bill since April. If there are differences in prices this summer, it could be adjusted accordingly, is that right?

Ms. Elliot: Yes.

[Traduction]

Mme Elliot: Si le prix tombe en-deçà de cette moyenne et que le Canada n'a pas augmenté le nombre d'acres cultivés, nous pouvons alors immédiatement rétablir ces droits saisonniers. Et nous pouvons le faire quelle que soit l'étape où nous en sommes dans l'élimination progressive des tarifs en vertu de l'Accord de libre-échange. Cela nous est permis pendant 20 ans. Cette modalité fait partie de l'Accord de libre-échange et de la Loi sur le libre-échange qu'a adoptée le Parlement.

Le président: Vous en êtes-vous servi jusqu'à maintenant?

Mme Elliot: Non. Le plus tôt où nous pourrions l'appliquer, ce sera cet été, si nous devons nous en servir.

M. Satherstrom: Tout dépend des prix des produits importés. Pour l'instant, à tout le moins, si l'on se fie aux renseignements qui nous sont fournis par Agriculture Canada, il ne semble pas qu'il y ait tellement de risques, dans l'immédiat, de voir entrer des fruits ou des légumes à très bas prix au Canada. Le risque sera peut-être plus grand vers la fin de l'été. Agriculture Canada continue de surveiller les prix de très près, notamment ceux des cultures plus délicates. Comme les sénateurs le savent, certaines saisons de culture sont très courtes, et il faut surveiller de très près ces produits parce que les prix peuvent fluctuer rapidement. Les fonctionnaires d'Agriculture Canada surveillent donc les prix à la frontière lorsque les produits arrivent au Canada.

Le sénateur Perrault: Je n'ai qu'une seule observation à formuler, qui vient appuyer plusieurs énoncés du sénateur Olson. Dans la province de la Colombie-Britannique, on s'inquiète beaucoup de l'effet qu'auront ces mesures à long terme. Ceci n'est toutefois pas l'endroit approprié où discuter de questions politiques. Ce projet de loi est un projet de loi à caractère technique qui concrétise en partie l'intention du gouvernement dans le contexte des négociations que nous avons conclues avec nos amis du Sud. Toutefois, quand on nous dit qu'à long terme, toute protection saisonnière sera éliminée, cela équivaut en réalité à condamner à mort l'horticulture et l'agriculture canadiennes dans bien des régions du pays. Les agriculteurs de la Colombie-Britannique voient ces mesures d'un œil profondément pessimiste car, disent-ils, ils ne peuvent tout simplement pas concurrencer les produits subventionnés du nord de la Californie ou du Columbia Irrigation District de l'État de Washington. Le sénateur Olson en a déjà parlé.

Monsieur le président, il s'agit là d'un projet de loi technique lié à une décision à caractère politique qu'a prise le présent gouvernement. Je ne pense donc pas qu'il soit juste d'interroger les témoins sur les aspects politiques de cette mesure. Cela se fera dans un autre lieu, y compris le Sénat.

Je suis heureux de constater que les protecteurs de bec et les œillères pour faisans seront désormais en franchise de droits.

Le sénateur Poitras: Malgré le document du sénateur Olson, que nous avons reçu, je comprends que nos agriculteurs seront mieux protégés si ce projet de loi est accepté et qu'il est en vigueur, comme c'est le cas depuis le 28 avril dernier. Ils bénéficient donc de la protection de cette loi depuis avril dernier. S'il y avait des écarts dans les prix au cours de l'été, ils pourraient être rajustés en conséquence, n'est-ce pas?

Mme Elliot: Oui.

[Text]

Senator Poitras: The main purpose of this bill is to protect our growers.

Ms. Elliot: Yes. The measures have been in effect as of April 28 and, as I say, this relates to the legal requirements in Canada to subject such an order to pre-publication.

Senator Cogger: What has been in effect since April 28 is not the safety net. It was there all along?

Ms. Elliot: That is right.

Senator Cogger: It is the non-requirement for pre-publication?

Ms. Elliot: That is correct.

Senator Cogger: In other words, if you want to pull the safety net on July 15 of this year, you can have it in place by July 16; is that correct?

Mr. Satherstrom: That is correct.

Ms. Elliot: Yes.

Senator Cogger: The 30 days' notice, as you mentioned, is under Canadian legislation. It is a Canadian requirement. Is there a similar requirement in the U.S.A. of any sort of deadline or pre-publication?

Mr. Satherstrom: There are no legal requirements of which I am aware. There may be procedural requirements in place, but I am not aware in terms of whether there would be a deadline or not.

Senator Cogger: As best you know with this bill, we will be in a situation similar to that currently existing in the U.S. Either country can pull the safety net instantly?

Mr. Satherstrom: My understanding is that the U.S., under their existing legislation, could do so, but I cannot answer the question as to whether they would do so or whether they would use other procedures.

Senator Olson: Under the Free Trade Agreement, we gave a lot of things that the United States did not give.

Senator Cogger: We did not give anything. We have to live under our own legislation, which is not part of this. It is the Statutory Instruments regulations. Just as a point of information, could you explain to me why certain clauses, namely 5, 6 and 8, of this bill merely purport to amend one version of the bill? Why is it that, under clause 5, we amend the French version and, under clause 6, the English version? Were there discrepancies before?

Ms. Elliot: It is to make the French version consistent with the English version.

Senator Cogger: And under clause 6, it is the reverse?

Ms. Elliot: That is right. It is to make the English version consistent with the French version.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Olson: Well, Mr. Chairman, as you pointed out, under clause 26, the government has declared this to be in force, and I guess it is being enforced now on the whole, on the understanding—perhaps “hope” is a better word—that this

[Traduction]

Le sénateur Poitras: Le principal objet de ce projet de loi est de protéger nos agriculteurs.

Mme Elliot: Oui. Les mesures sont en vigueur depuis le 28 avril, c'est-à-dire en ce qui a trait aux exigences, au Canada, qui veulent qu'un tel arrêté soit publié quelques jours à l'avance.

Le sénateur Cogger: Ce qui est en vigueur depuis le 28 avril, ce n'est pas la protection. Elle existait déjà, n'est-ce pas?

Mme Elliot: C'est juste.

Le sénateur Cogger: C'est l'élimination de l'exigence de publier l'arrêté à l'avance?

Mme Elliot: C'est juste.

Le sénateur Cogger: Autrement dit, si l'on a besoin de protéger les agriculteurs le 15 juillet de cette année, la mesure peut être en vigueur le 16 juillet, est-ce bien cela?

M. Satherstrom: C'est bien cela.

Mme Elliot: Oui.

Le sénateur Cogger: Le préavis de 30 jours, comme vous l'avez mentionné, est une exigence canadienne. Y a-t-il quelque chose de semblable aux États-Unis, une échéance ou un délai quelconque?

M. Satherstrom: À ma connaissance, il n'y a pas d'exigences juridiques. Il y en a peut-être sur le plan des procédures, mais je ne sais pas s'il y a des échéances ou non.

Le sénateur Cogger: Après l'adoption de ce projet de loi, nous serons dans la même situation que les États-Unis. L'un ou l'autre pays peut protéger ses produits instantanément?

M. Satherstrom: Les États-Unis en auraient la possibilité dans le cadre de la loi existante, mais je ne peux pas dire s'ils le feraient ou non, ou s'ils auraient recours à d'autres procédures.

Le sénateur Olson: Dans le contexte des négociations qui ont mené à l'Accord de libre-échange, nous avons fait bien des concessions que n'ont pas faites les États-Unis.

Le sénateur Cogger: Nous n'avons pas fait de concessions. Nous devons composer avec nos lois. C'est de la Loi sur les textes réglementaires qu'il s'agit. Pourriez-vous me dire pourquoi certains articles, en l'occurrence les articles 5, 6 et 8, ne servent qu'à modifier une version du projet de loi? Pourquoi l'article 5 ne vient-il que modifier la version française, et l'article 6, la version anglaise? Y avait-il des erreurs?

Mme Elliot: C'est pour rendre la version française conforme à la version anglaise.

Le sénateur Cogger: Et à l'article 6, c'est l'inverse?

Mme Elliot: C'est juste. C'est pour rendre la version anglaise conforme à la version française.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Olson: Monsieur le président, comme vous l'avez fait remarquer, à l'article 26, le gouvernement déclare que ce projet de loi est en vigueur, ce qui renforce, je suppose, l'espoir qu'il sera un jour adopté. Ainsi, quoi qu'il en soit, il

[Text]

bill is going to be passed sometime. So, for the summer, it is going to be in effect, in any event, but I think that we really ought to call in some people from the horticultural industry and ask them about some of these things, as well as other things, with respect to how they have changed the arrangements with the United States. The situation with seasonal tariffs is one. We do not even have the time to consider doing that before this session ends, certainly not today.

The Chairman: I think the committee can consider that suggestion. There are some aspects of the bill that I think we would like to discuss before we conclude. Concern has been generally raised, both in the House of Commons and in the Senate, about the non-tariff items, namely clause 25 of the bill, which seems like a very simple little reference.

That is the provision eliminating the annual review and reapproval of the provisions against importing pornography, seditious literature, hate literature, and so forth.

Correct me if I am wrong, but I understand that up until this bill the right was given to the Customs department and officers of that department to make a decision prohibiting entry into this country of that type of material, but that each year Parliament was asked to pass an act to reaffirm that regulation. The change now puts this on a permanent basis. It is not subjected to that reaffirmation every year.

There has been a fair amount of concern about this particular reference. It does not involve duties; it does involve, in the minds of many, some concerns about the freedom of speech, print, et cetera.

Could you tell us why the government has done this?

Perhaps the dramatic illustration is the recent occurrence where *The Satanic Verses* was kept out of Canada for a short period of time on the decision of somebody in the department. That created a fair amount of concern insofar as freedom of print is concerned.

I might go on to say that, as chairman, I have already received two requests from individuals who want to appear before the committee to make representations on this particular aspect of the bill.

Ms. Elliot: This prohibition has been in the Customs Tariff for many, many years. The change to the expiry date was made in March of 1985 as a result of a Federal Court of Appeal decision which indicated that the wording of the prohibition represented an unreasonable limitation on personal freedom. As a result of that, an amendment was introduced which linked the definitions of pornography, seditious material, hate propaganda, and so forth, directly to definitions in the Criminal Code. It was at that time that the expiry date was placed in the legislation. Prior to that there was no expiry date; it was an indefinite prohibition of materials of that sort.

The Chairman: Was that change made in response to the decision of the court and in order to rectify what appeared to be a weakness in the legislation?

Ms. Elliot: Yes, it was. Because the Federal Court of Appeal indicated that, as worded, it was an unreasonable limitation on individual freedoms, and therefore contrary to the

[Traduction]

sera en vigueur pour l'été. Mais je pense vraiment que nous devons inviter des gens de l'industrie de l'horticulture afin de leur poser quelques questions à ce sujet et sur certaines autres choses, à l'égard des modifications que l'on a apportées aux arrangements avec les États-Unis, par exemple. La situation concernant les tarifs saisonniers en est une autre. Nous n'avons même pas le temps de songer à le faire avant la fin de cette session, sûrement pas aujourd'hui, en tout cas.

Le président: Le Comité peut considérer cette proposition. Je pense qu'il y a certains aspects du projet de loi dont nous souhaiterions discuter avant de mettre fin à nos travaux. L'article 25, qui n'a l'air de rien, a soulevé beaucoup d'inquiétudes à la Chambre des communes et au Sénat.

Par cette disposition, on élimine l'examen et l'approbation annuels des dispositions contre l'importation de matériel pornographique, séditionnel, haineux, et le reste.

Corrigez-moi si je me trompe, mais jusqu'à l'adoption de ce projet de loi, on accordait à Douanes et Accise et à ses agents le droit d'interdire l'entrée de ce genre de matériel au pays, mais chaque année, le Parlement devait adopter une loi pour rétablir ce règlement. La modification rend maintenant la chose permanente.

Cet article a soulevé beaucoup d'inquiétudes. Il n'y est pas question de droits de douane, mais dans l'esprit de nombreuses personnes, c'est de la liberté d'expression qu'il s'agit.

Pourriez-vous nous dire pourquoi le gouvernement a agi ainsi?

L'exemple le plus éloquent, à cet égard, serait peut-être la décision d'un agent du ministère d'interdire l'entrée des versets sataniques au Canada pendant un certain temps, ce qui a soulevé beaucoup d'inquiétudes au sujet de la liberté d'expression écrite.

J'ajouterai que j'ai déjà reçu deux demandes de la part de personnes qui veulent comparaître devant le Comité afin de nous entretenir de cet aspect particulier du projet de loi.

Mme Elliot: Cette interdiction existe depuis de nombreuses années dans le Tarif des douanes. On a ajouté la date d'expiration en mars 1985, à la suite d'un jugement de la Cour d'appel fédérale qui avait indiqué que la formulation de l'interdiction imposait une limite qui n'était pas raisonnable à la liberté personnelle. À la suite de cela, on a apporté une modification qui liait directement les définitions de pornographie, matériel séditionnel, propagande haineuse, et le reste, aux définitions que renferme le Code criminel. C'est à ce moment-là que l'on a introduit la date d'expiration dans la loi. Avant cela, il n'y en avait pas; l'interdiction avait une durée indéfinie.

Le président: A-t-on apporté cette modification pour satisfaire au jugement de la Cour et corriger ce qui paraissait être une faiblesse dans la loi?

Mme Elliot: Oui. Parce que la Cour d'appel fédérale avait indiqué que tel qu'il était formulé, cet article imposait une limite déraisonnable aux libertés individuelles, et allait par

[Text]

Charter of Rights and Freedoms, the government undertook to amend the clause at that time.

The Chairman: But are we not going back to the same situation with this legislation that was turned down by the court as being legitimate?

Ms. Elliot: No. It was amended at that time to link the definition directly to the definitions in the Criminal Code. The Minister of Justice of the government at that time was undertaking the amendment to the Criminal Code, and an expiry date was introduced in anticipation of the Criminal Code being amended.

The Chairman: As I say, the committee has had two representations made to it to allow either personal appearances or information to be sent to it, which, in my opinion, we would have to recognize if we can.

Senator Perrault: Are they asking to appear before the committee, Mr. Chairman?

The Chairman: We may not ask them to appear personally. I do not know. They are from out of the city. At least, if they did not appear in person, they could send the committee their representations, which could be considered by the committee if this is what we decide to do. But it would appear to me that this bill is sufficiently important that if groups want to appear before the committee, then we have a responsibility to hear them, keeping in mind that Senator Olson has raised an interesting aspect of the effect on the horticulture industry.

Senator Perrault: Mr. Chairman, the witness may not be able to answer this question, but regarding the screening process for hate literature and pornography that is being directed toward Canada, who has the responsibility to make the definitive judgment on this material? Is there an official in the department who takes this material home to read at night and then reports in the morning that this is bad stuff, is there a panel, or must the person have a sociological degree in order to access this material? I am not applying for the position, but it is a serious question.

The Chairman: It is a little more interesting than some of the Senate sessions.

Ms. Elliot: Mr. Chairman, the Minister of National Revenue has the responsibility for the administration of this provision and the decisions as to whether or not importations should be prohibited.

Senator Olson: But he delegates that authority to someone so that they can make a decision on the spot.

Ms. Elliot: Yes. That authority is delegated to the officials of his department.

The Chairman: I think that that authority is given to the customs officer at a border crossing, so that if, in his opinion, something should not be allowed in, does he not have the right to stop it there?

Senator Perrault: That is the question that I also asked.

The Chairman: May I get an answer to that?

[Traduction]

conséquent à l'encontre de la Charte des droits et libertés, le gouvernement a entrepris de le modifier.

Le président: Mais avec ce projet de loi, ne revenons-nous pas à la situation qui existait auparavant?

Mme Elliot: Non. À ce moment-là, on avait modifié l'article pour lier la définition directement aux définitions du Code criminel. Le ministre de la Justice, à l'époque, avait entrepris de modifier le Code criminel, et prévoyant cela, on avait introduit une date d'expiration.

Le président: Je répète que deux personnes ont manifesté le désir de comparaître devant le Comité ou de nous faire parvenir de l'information. Il faudrait, selon moi, les recevoir.

Le sénateur Perrault: Elles veulent comparaître devant le Comité, Monsieur le président?

Le président: Nous ne leur demanderons peut-être pas de comparaître personnellement. Je ne sais pas. Elles sont de l'extérieur. Si elles ne comparaissent pas en personne, nous pourrions au moins leur demander de nous faire parvenir leurs documents. Mais il me semble toutefois que ce projet de loi est suffisamment important pour que si des groupes manifestent le désir de comparaître devant le Comité, nous les recevions, car nous avons la responsabilité de les entendre, en n'oubliant pas l'élément intéressant qu'a soulevé le sénateur Olson au sujet du secteur de l'horticulture.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, le témoin ne peut peut-être pas répondre à cette question, mais au sujet de la littérature haineuse et de la pornographie que l'on tente de faire passer à nos frontières, qui a la responsabilité finale de laisser entrer ou non ce matériel? Est-ce un fonctionnaire du ministère qui l'apporte à la maison le soir et qui fait rapport le lendemain? Est-ce un comité? Faut-il avoir un diplôme en sociologie pour pouvoir examiner ce matériel? Ce n'est pas une demande d'emploi que je fais, mais je ne plaisante pas.

Le président: C'est un peu plus intéressant que certaines séances du Sénat.

Mme Elliot: Monsieur le président, la responsabilité de l'application de cette disposition et les décisions relatives à l'imposition de ces produits appartiennent au ministre du Revenu national.

Le sénateur Olson: Mais il délègue ce pouvoir à quelqu'un qui peut prendre une décision sur les lieux, n'est-ce pas?

Mme Elliot: Oui, aux fonctionnaires de son ministère.

Le président: On donne ce pouvoir à l'agent des douanes, à la frontière, de manière à ce qu'il puisse empêcher tout matériel inadmissible, à son avis, d'entrer au pays. Est-ce bien cela?

Le sénateur Perrault: C'est la question que j'ai posée, moi aussi.

Le président: Puis-je obtenir une réponse?

[Text]

Mr. Satherstrom: Under the revised procedures that were announced by the Department of National Revenue on May 23, my understanding is that the headquarters here in Ottawa will have the responsibility relating to the final prohibition on such material. Of course, there are appeal procedures that can be employed by the importer if he so wishes to appeal the decision taken at headquarters in respect of his material.

The Chairman: But could you answer the question? Does the customs officer at a border crossing have the right to refuse entry to some materials or goods which, in his opinion, contravene the law?

Mr. Satherstrom: Yes, that is correct. That is true for some material.

The Chairman: I would guess that that is a fairly common occurrence.

Mr. Satherstrom: We have no idea.

The Chairman: How is that material stopped? Some customs officer must be stopping it.

Ms. Elliot: We are not certain how common it is, but they certainly have the authority to do that.

Senator Perrault: But a customs officer in Vancouver might be far more lenient than one in Windsor, Ontario. Have uniform regulations been established to enable them to approach their onerous task with objectivity and detachment?

Ms. Elliot: It is my understanding that if we take the example that everyone is most familiar with in the room, *The Satanic Verses*, the arrangement there is that they are stopped at the border—and this has since been modified—and a copy is forwarded to the head office. A small group with very specific guidelines—

Senator Perrault: They read the book then.

Ms. Elliot: Basically, yes. That is my understanding. It is not customs officers across Canada attempting to apply those guidelines; it is a very small group in the department.

The Chairman: But it does not really work that way. If someone coming across the border is personally carrying some very offensive material, in discovering it the customs officer would say that it is not coming across. If he has got two or three copies of some obscene magazines, for example—

Senator Olson: Even *Penthouse*.

The Chairman: That is possible. I am talking about individuals bringing very offensive material across the border. It seems to me that the customs officer who discovers this would stop it from coming in. If there is only one magazine, does the customs officer turn around and send it to some bureaucrat in Ottawa?

Mr. Satherstrom: My understanding is that this is largely geared to commercial importations, and, in fact, they have arranged

Senator Perrault: You mean bulk shipments?

[Traduction]

M. Satherstrom: Selon les procédures révisées qu'a annoncées le ministère du Revenu national, le 23 mai, ce sera ici, à Ottawa, que la décision finale sera prise relativement à ce matériel. On a évidemment prévu une procédure d'appel pour que l'importateur qui se sent lésé puisse contester la décision.

Le président: Mais, pourriez-vous répondre à ma question? L'agent des douanes, à la frontière, a-t-il le droit de refuser l'entrée à certaines marchandises qui, de son avis, contreviennent à la loi?

M. Satherstrom: Oui, il en a le droit. C'est le cas pour certains produits.

Le président: Je suppose que cela arrive assez fréquemment.

M. Satherstrom: Nous n'en avons pas la moindre idée.

Le président: Comment arrête-t-on ce matériel, alors? Ce doit bien être un agent des douanes quelconque qui le fait?

Mme Elliot: Nous ne savons pas si la chose est tellement fréquente, mais les agents des douanes en ont sûrement le pouvoir.

Le sénateur Perrault: Mais, un agent des douanes, à Vancouver, pourrait être beaucoup plus tolérant qu'un autre à Windsor, en Ontario. A-t-on établi des règles uniformes pour leur permettre d'aborder leur tâche onéreuse avec objectivité et détachement?

Mme Elliot: Si l'on prend l'exemple que l'on connaît le mieux ici, les versets sataniques, il est prévu que l'on intercepte le matériel à la frontière—et ceci a été modifié depuis—et que l'on en fasse parvenir un exemplaire au siège social. Un petit groupe, qui doit appliquer des directives très précises—

Le sénateur Perrault: On lit le livre, alors.

Mme Elliot: Fondamentalement, oui. C'est ce que je comprends. Ce ne sont pas les agents des douanes d'un bout à l'autre du Canada qui essaient d'appliquer ces directives, mais un groupe très restreint au ministère.

Le président: Mais ce n'est pas vraiment comme cela que ça marche. L'agent des douanes à qui quelqu'un se présenterait avec du matériel très offensant pourrait décider de ne pas laisser entrer ce matériel au Canada. Si la personne en question avait deux ou trois magazines obscènes, par exemple—

Le sénateur Olson: Même «*Penthouse*».

Le président: C'est possible. Je parle de personnes qui traversent la frontière avec du matériel très offensant. Il me semble que l'agent des douanes qui découvrirait cela l'empêcherait. S'il n'y a qu'un seul magazine, l'agent des douanes l'envoie-t-il à un fonctionnaire quelconque à Ottawa?

M. Satherstrom: Les règles s'appliquent surtout aux importations commerciales et, en fait, on s'est entendu—

Le sénateur Perrault: Vous voulez dire des chargements importants?

[Text]

Mr. Satherstrom: They arrange with the publishers in Canada to receive advance copies, and decisions can be made prior to the actual commercial shipments in order to avoid that situation.

Senator Buckwold: Are you saying that there is no control of individuals carrying offensive material over the border?

Mr. Satherstrom: The law provides for control. It is a question of whether or not they are going to search every individual person.

Senator Perrault: That is a good question, Mr. Chairman. For example, if a customs officer holds a person who in carrying material stating that the holocaust never existed, is there a chance that he will waive it through by calling it historical material that should be given circulation? Is there a general alert or set of guidelines to assist these border crossing officials as to their ultimate responsibility?

Mr. Satherstrom: I understand they have a list of publications that are available, which is used as a guide for officers across the country.

The Chairman: As I say, it is generally the policy of this committee to hear representations that have been requested, and I presume it will relate to the whole question that is raised in this tariff bill as to why it comes into this bill when we really have not quite defined pornography. We have not got so-called "acceptable community standards", and there are a lot of individual decisions based on an individual's perception of these matters. It is one of those questions that I am sure you wish were not in the tariff bill; nevertheless, it is here.

Senator Cogger: Mr. Chairman, it seems to me that the reservations—and I believe we are dealing with clause 25 here—are not unlike those that were raised by Senator Olson as to the general aspect of this. In other words, I would side with Senator Perrault that in both cases it seems to me that you are looking at very technical aspects. Frankly, I do not think we should use a technical bill to raise questions of policy. If all that clause 25 does is to remove the necessity to come back before Parliament yearly to implement the bill, so be it. That will not solve the problem or begin to address the questions that the people who wrote to the committee wish to speak to. I have been on different sides of the fence with Senator Perrault several times, but in this case I would say that it would be wrong in study of a bill like this to return to the question of the whole Free Trade Agreement. It is done and passed. Logically, what has to follow is the necessary implementation and follow-up legislation. In this case the government is saying, in effect, "Don't force us to come back on a yearly basis to ban pornography."

If we want to find out how the committee is made up, what kind of scrutiny it will give and how it will transmit its findings, or instructions to the various border points, that, it seems to me, is a totally different question.

[Traduction]

M. Satherstrom: On s'est entendu avec les maisons de publication au Canada pour recevoir des exemplaires du matériel à l'avance, et l'on peut ainsi rendre les décisions avant l'expédition, pour éviter qu'une telle situation puisse se produire.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous en train de nous dire que l'on ne contrôle pas le matériel offensant que pourraient traverser des particuliers à la frontière?

M. Satherstrom: La Loi le prévoit. Mais va-t-on fouiller chaque personne qui se présente à la frontière? C'est la question qui se pose.

Le sénateur Perrault: C'est une bonne question, en effet, Monsieur le président. Par exemple, si un agent des douanes tombe sur une personne qui transporte un document dans lequel on soutient que l'holocauste n'a jamais eu lieu, peut-il arriver qu'il laisse passer ce document en pensant qu'il s'agit d'un document historique qui devrait être publié? Y a-t-il des lignes directrices sur lesquelles ces agents peuvent s'appuyer pour vraiment bien s'acquitter de leur responsabilité ultime?

M. Satherstrom: Je pense qu'il y a une liste de publications qui sert de guide aux agents dans tout le pays.

Le président: Nous recevons généralement les témoins qui ont demandé d'être entendus, et je suppose que la question qui se pose vraiment, c'est pourquoi cet élément apparaît dans un projet de loi où il est question des tarifs, quand on sait que l'on n'a même pas encore défini véritablement ce qu'est la pornographie. Nous n'avons même pas de normes communautaires acceptables, et ce genre de décision est bien plus une question de perception personnelle qu'autre chose. C'est le genre de question qui ne devrait pas apparaître dans un projet de loi de cette nature; quoi qu'il en soit, elle y est.

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, j'ai l'impression que ces réserves—et j'ai l'impression qu'elles s'adressent à l'article 25—ressemblent passablement à celles qu'a exprimées le sénateur Olson. Autrement dit, comme le sénateur Perrault, je pense qu'il s'agit dans les deux cas d'aspects très techniques. Pour être franc, nous ne devrions pas profiter de l'examen d'un projet de loi technique pour soulever des questions de politique. Si cet article 25 ne sert qu'à éliminer la nécessité de revenir devant le Parlement chaque année pour remettre en vigueur le projet de loi, grand bien nous fasse. Cela ne règlera rien le problème dont veulent discuter les gens qui ont écrit au Comité. Je n'ai pas toujours été d'accord avec le sénateur Perrault, mais dans le cas qui nous occupe, je dirai que ce serait mal de profiter de l'étude d'un projet de loi de ce genre pour revenir sur la question de l'Accord de libre-échange dans son ensemble. C'est fait, et la loi a été adoptée. Logiquement, nous devons maintenant passer à l'application et assurer le suivi de la loi. Dans le cas qui nous occupe, le gouvernement ne veut tout simplement pas devoir interdire chaque année la pornographie. C'est aussi simple que cela.

Si c'est davantage la composition du comité, l'examen qu'il effectue et la façon dont il transmet ses constatations ou ses instructions aux différents postes à la frontière qui nous intéressent, c'est une toute autre affaire.

[Text]

The Chairman: My personal response is that this is a significant item of the bill that has an effect, in the minds of some, upon their civil rights. One of the safeguards that was previously written into the legislation is being removed. I am not saying that that is good or bad. I am just saying that these people have a right to be heard.

Senator Cogger: I am saying to you, sir, that although what you are saying might well be true, clause 25, or its absence, changes in no way, shape or form their position.

Senator Olson: They do have a right to be heard; that is all.

The Chairman: They may be able to convince this committee that the present legislation should stand. That is what their objective would be, in the sense that they at least have an avenue to review the entire situation. They may try to bring to the attention of the public some considerations that otherwise would be overlooked.

Senator Turner: Mr. Chairman, is it not true that if people are caught with dirty movies, dirty magazines, or jewellery, for example, at Pearson International Airport, on their way into the country, those materials are seized and held for 30 days, after which there is a hearing? People can attend that hearing and, if they do not show up within the 30 days, the government will seize the property permanently. Is that not how it works?

The Chairman: I am not sure, senator.

Senator Turner: I have dealt with cases in which people were picked up at Pearson International Airport for not having paid duty on jewellery. Some of those people went to the hearing after 30 days and paid the duty; but my point is that it was the customs officer who made the decision whether the property should be seized. One lady had a ring on every finger and eight watches. I said to her, "You don't wear eight watches—you must think the man is stupid." She did not go to the hearing after 30 days.

Senator Olson: Mr. Chairman, in reply to Senator Cogger's assertion that just because we have a bill amending the Customs Tariff Act—or any technical bill—it ought not to give rise to a review of the whole Free Trade Agreement, I simply want to tell him that the Senate has given a commitment to monitor the Free Trade Agreement as it unfolds over the next number of years, so as to make sure that those people affected by changes to these kinds of bills have an opportunity to be heard. I do not doubt that this is a technical bill to give effect to the Free Trade Agreement in its various forms. Senator Cogger could argue, and I might even agree, that what is contained in the technical amendments do, in fact, improve the legislation that was there before. Other senators have also put forward that argument.

My point, Mr. Chairman, is that we have made a commitment. Therefore, we have an obligation to ensure that we understand what is going on and that we watch all of the

[Traduction]

Le président: Pour certaines personnes, c'est un élément important qui influe sur leurs droits civils. On élimine une protection qui était inscrite dans la loi. Je ne porte aucun jugement. Je dis tout simplement que ces personnes ont le droit d'être entendues.

Le sénateur Cogger: Malgré que ce que vous dites puisse être vrai, que l'article 25 soit là ou non ne change absolument rien à leur position.

Le sénateur Olson: Ces personnes ont le droit d'être entendues, c'est tout.

Le président: Elles convaincront peut-être le Comité de conserver la loi actuelle. Ce sera peut-être leur objectif. Elles tenteront peut-être d'attirer l'attention du public sur certains aspects qui pourraient être négligés.

Le sénateur Turner: Monsieur le président, n'est-il pas vrai que lorsque des gens se font prendre à l'aéroport international Pearson avec des films ou des revues pornographiques, ou des bijoux, par exemple, ces objets sont saisis, et il y a ensuite une audience 30 jours plus tard? Les intéressés peuvent se rendre à cette audience, et s'ils ne se manifestent pas dans les 30 jours, le gouvernement conserve les biens de façon permanente. Est-ce bien comme cela que ça se passe?

Le président: Je ne sais pas trop, Monsieur le sénateur.

Le sénateur Turner: J'ai rencontré bien des gens qui se sont fait intercepter à l'aéroport international Pearson parce qu'ils n'avaient pas acquitté les droits sur des bijoux qu'ils avaient achetés. Certaines de ces personnes se sont présentées à l'audience, 30 jours plus tard, et ont acquitté les droits en question; mais ce qui m'intéresse avant tout, c'est que c'est l'agent des douanes qui a décidé de saisir les bijoux. Une dame portait une bague à chaque doigt, et huit montres. Je lui ai demandé si elle portait habituellement huit montres—vous devez prendre l'agent pour un idiot, lui ai-je dit. Elle ne s'est pas présentée à l'audience 30 jours plus tard.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, le sénateur Cogger disait tout à l'heure qu'il ne fallait pas profiter de l'examen d'un projet de loi modifiant le Tarif des douanes—ou de quelque projet de loi technique que ce soit—pour rouvrir la discussion sur l'Accord de libre-échange. Je veux tout simplement lui rappeler que le Sénat s'est engagé à surveiller l'application de l'Accord de libre-échange au cours des quelques prochaines années, afin de veiller à ce que les personnes qui sont touchées par des changements à des projets de loi de ce genre aient la possibilité de se faire entendre. Je ne doute pas un seul instant qu'il s'agit là d'un projet de loi technique qui contribue à la mise en vigueur de l'Accord de libre-échange. Le sénateur Cogger pourrait soutenir que ces amendements techniques améliorent, en fait, la loi qui existait auparavant, et il pourrait même arriver que je sois d'accord avec lui. D'autres sénateurs ont aussi fait valoir cet argument.

Ce que je dis, Monsieur le président, c'est que nous avons pris un engagement. Nous avons par conséquent l'obligation de comprendre ce qui se passe et de surveiller toutes les ramifications

[Text]

ramifications of the agreement. This is not the only bill that will be coming to this committee. There will be dozens of others amending the customs tariff relations between Canada and the United States to give effect to the Free Trade Agreement. But we have an obligation to watch, and we have an even greater obligation to make sure that those people who are interested—I specifically mentioned representatives of the horticultural industry, but there will be others—have an opportunity to be heard.

Mr. Chairman, I realize that we do not superimpose our own opinions on what happens in the House of Commons—we accept its function and its job—but I do not have to remind honourable senators that the House of Commons has not always given people across this country a right even to appear before a committee and state their positions. We have often heard from witnesses that they were just locked out and that the Senate provided them with the only opportunity to be heard. I remind honourable senators of what happened with Bill C-22, the pharmaceutical bill, in the last session of Parliament. That is one of the outstanding examples of what I am talking about. I think the Senate can be proud of what it did with respect to that bill. The legislation that is now before us probably has nowhere near that level of interest, but we should provide the opportunity for people who feel that they are going to be affected by this bill to have their say.

The Chairman: Ms. Elliot, have you anything further to add?

Ms. Elliot: Mr. Chairman, if I might, I will clarify matters with respect to clause 25 and what it is currently relative to the changes. Unfortunately the bill does not have the current clause in it. If you will permit me to read it, however, I will do so. Code 9956 of the Customs Tariff Act reads:

Books, printed paper, drawings, paintings, prints, photographs or representations of any kind that

(a) are deemed to be obscene under subsection 159(8) of the *Criminal Code*;

(b) constitute hate propaganda within the meaning of subsection 281.3(8) of the *Criminal Code*;

(c) are of a treasonable character within the meaning of section 46 of the *Criminal Code*; or

(d) are of a seditious character within the meaning of sections 60 and 61 of the *Criminal Code*.

(This code expires December 31, 1989)

This amendment removes the latter part, "This code expires December 31, 1989". It does not affect the definitions. All of the definitions are currently in the *Criminal Code*.

The Chairman: I do not think we were disputing the definitions so much as the previous obligation of Parliament to renew the item in the law.

Ms. Elliot: This provision existed for many years until a Federal Court appeal in March 1985. It was amended so as to link it to the *Criminal Code*. Prior to that, this was not reviewed by Parliament on a yearly basis. It still has not come

[Traduction]

tions de l'Accord. Ce n'est pas le seul projet de loi que nous aurons à examiner. Il y en aura des douzaines d'autres qui modifieront les relations tarifaires entre le Canada et les États-Unis dans le contexte de la mise en application de l'Accord de libre-échange. En plus de surveiller l'application de l'Accord de libre-échange, nous avons l'obligation encore plus importante de nous assurer que les intéressés—j'ai mentionné les représentants du domaine de l'horticulture, mais il y en aura d'autres—ont la possibilité d'exprimer leur opinion.

Monsieur le président, je comprends que nous ne devons pas exprimer d'opinions sur ce qui se passe à la Chambre des communes—nous acceptons sa fonction et le travail qu'elle accomplit—mais je n'ai pas à rappeler aux honorables sénateurs qu'elle n'a pas toujours donné la possibilité aux Canadiens de venir exprimer leurs points de vue devant un comité. Nous avons souvent entendu des témoins nous dire que le Sénat leur avait fourni la seule occasion de se faire entendre. Je rappelle aux honorables sénateurs ce qui s'est passé au sujet du projet de loi C-22, le projet de loi sur les brevets pharmaceutiques, au cours de la dernière session du Parlement. C'est l'un des meilleurs exemples de ce que je soutiens. Je pense que le Sénat peut être fier de ce qu'il a fait au sujet de ce projet de loi. La loi que nous étudions actuellement ne suscite évidemment pas le même intérêt, mais quoi qu'il en soit, nous devrions donner aux gens qui pensent que ce projet de loi influera sur leur situation la possibilité de s'exprimer.

Le président: Mme Elliot, vous avez quelque chose à ajouter?

Mme Elliot: Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais apporter quelques précisions au sujet de l'article 25 et des modifications qui sont apportées. Malheureusement, l'article n'est pas reproduit dans le projet de loi. Mais si vous me le permettez, je vais vous le lire. Au code 9956 de la Loi sur le Tarif des douanes, on dit:

Les livres, documents imprimés, dessins, peintures, imprimés, photographies ou représentations de toutes sortes qui

sont réputés être obscènes, en vertu du paragraphe 159(8) du Code criminel;

constituent de la propagande haineuse, au sens de l'alinéa 281.3(8) du Code criminel;

ont un caractère de trahison, au sens de l'article 46 du Code criminel;

ont un caractère séditieux, au sens des articles 60 et 61 du Code criminel.

(Ce code expire le 31 décembre 1989)

Cet amendement élimine la dernière partie: «Ce code expire le 31 décembre 1989». Il ne modifie aucunement les définitions. Elles figurent toutes actuellement dans le Code criminel.

Le président: Je ne pense pas que c'était tellement des définitions qu'il s'agissait, comme de l'obligation pour le Parlement de renouveler chaque année l'interdiction dans la loi.

Mme Elliot: Cette disposition existait depuis de nombreuses années, jusqu'au jugement de la Cour d'appel fédérale en mars 1985. On l'a modifiée en en reliant les éléments au Code criminel. Avant cela, le Parlement ne la révisait pas chaque année.

[Text]

back to Parliament on a yearly basis. It has been renewed because the Criminal Code consequential amendments were not passed. It was initially placed there because the Criminal Code was to be amended—it was not placed there for purposes of being brought back to Parliament for a yearly renewal.

The Chairman: Have the consequential amendments been passed?

Ms. Elliot: No, Mr. Chairman. That bill died on the order paper of a previous session of Parliament.

The Chairman: You are saying, then, that the situation has not changed except for the change being made in Bill C-17?

Ms. Elliot: That is correct.

The Chairman: We have exhausted our questions, so I would suggest that the Chair take a motion that the meeting adjourn and be reconvened at the call of the Chair. At that point, we would deal with those people who want to be heard and have a further discussion on the effects on the horticultural industry or anything else that anyone wants to point out.

I am suggesting this in view of the fact that we will do no harm in delaying this bill, because the bill has been deemed to be in effect. I will welcome a motion to that effect.

Senator Olson: I so move.

The Chairman: The motion has been made that the committee adjourn to the call of the chair.

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, est-ce que je pourrais faire quand même une remarque? Je n'ai pas d'objection à cette motion mais si nous sommes pour entendre des témoins, je crois que nous devrions savoir si ces témoins s'en tiendront aux normes et aux articles de ce projet de loi. Sinon, je crois qu'ils devraient comparaître au comité des affaires étrangères qui s'occupe justement du libre-échange avec les États-Unis. Ce sont deux choses bien différentes, à savoir les questions techniques de ce projet de loi par rapport aux questions d'élargissement ou de restriction concernant le libre-échange. Je voulais faire cette remarque en français pour qu'elle soit bien perçue et je vous remercie.

The Chairman: I think that is clearly understood. Honourable senators, you have heard the comment. Is there any response?

Hon. Senators: No.

The Chairman: We have a motion now in front of us. All in favour? Those opposed? I declare the motion carried. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

I should like to thank our witnesses. We may meet them again when we reassemble in the fall.

The committee adjourned.

[Traduction]

On l'a renouvelée parce que les amendements au Code criminel n'ont pas été adoptés. On avait fait cela parce que le Code criminel devait être modifié—et non pas pour que l'interdiction soit renouvelée chaque année par le Parlement.

Le président: Et, a-t-on adopté les amendements corrélatifs par la suite?

Mme Elliot: Non, Monsieur le président. Le projet de loi est resté au feuillet d'une session parlementaire.

Le président: Vous affirmez donc que la situation n'a pas changé, si ce n'est de la modification que l'on apporte dans le projet de loi C-17?

Mme Elliot: C'est juste.

Le président: Nous n'avons plus de questions. Je proposerais donc que la présidence reçoive une motion qui veut que la séance soit ajournée et qu'elle reprenne à l'appel de la présidence. Nous discuterons à ce moment-là des gens qui veulent comparaître devant le comité ainsi que des effets de ce projet de loi pour le secteur de l'horticulture, ou de tout autre sujet que vous voudrez soulever.

Si je propose cela, c'est que nous savons que retarder ce projet de loi ne posera aucune difficulté, parce qu'il est déjà réputé être en vigueur. J'accueillerai maintenant une motion à cet effet.

Le sénateur Olson: Je le propose.

Le président: On propose que le Comité s'ajourne jusqu'à l'appel de la présidence.

Senator Poitras: Mr. Chairman, could I nevertheless make a remark? I do not object to that motion, but if we are to hear witnesses, I think we ought to know if they will limit themselves to the standards and clauses of this bill. If not, I think they should appear before the Committee on Foreign Affairs where they are discussing free trade with the United States. These are two things which are very distinct, the technical matters involved in this bill compared to the questions of opening up or restriction concerning free trade. I wanted to make this remark in french so that it would be clearly understood, and I thank you.

Le président: Je pense qu'on l'a bien comprise. Honorables sénateurs, vous avez entendu l'observation. Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

Des voix: Non.

Le président: Nous avons une motion... Tous ceux qui sont en faveur? Ceux qui s'y opposent? La motion est adoptée. La séance est levée jusqu'à l'appel de la présidence.

Je remercie nos témoins. Nous les reverrons peut-être à l'automne.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Tariffs Division, Department of Finance:

Ms. Janice Elliot, Assistant Director;

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff
Affairs.

De la Division des tarifs, ministère des Finances:

M^{me} Janice Elliot, directrice adjointe;

M. Darwin Satherstrom, chef, Questions tarifaires interna-
tionales.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, September 27, 1989

Issue No. 2

Second Proceedings on:

Bill C-17, An Act to amend the
Customs Tariff

SECOND REPORT

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du Commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 27 septembre 1989

Fascicule n° 2

Deuxième fascicule concernant:

Projet de loi C-17, Loi modifiant le
Tarif des douanes

DEUXIÈME RAPPORT

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,
Wednesday, June 28, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bolduc, seconded by the Honourable Senator Doyle, for the second reading of the Bill C-17, An Act to amend the Customs Tariff.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bolduc moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bolduc, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bolduc propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 27, 1989

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 2:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Buckwold, Cogger, Lewis, Olson, Perrault and Simard. (7)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Tariffs Division, Department of Finance:

Ms. Janice Elliot, Assistant Director;

Mr. Darwin Satherstrom, Chief.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 28, 1989 resumed consideration of Bill C-17, An Act to amend the Customs Tariff.

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved that the submissions received on Bill C-17 be forwarded to the Minister of National Revenue for his comments.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Olson moved that the submissions received from Mr. Lawrence Boyle and Mr. James Deva be appended to this day's proceedings (See Appendices "ENR 2-A" and "ENR 2-B").

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 2:49 p.m. it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Cogger moved that the Bill C-17, an Act to amend the Customs Tariff, be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 3:11 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 SEPTEMBRE 1989

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Buckwold, Cogger, Lewis, Olson, Perrault et Simard. (7)

Présents: De la division de l'Économie, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présent: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la division des Tarifs, ministère des Finances:

M^{me} Janice Elliot, directrice adjointe;

M. Darwin Satherstrom, chef, Questions tarifaires internationales.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 juin 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose de faire parvenir au ministre du Revenu national les mémoires reçus du projet de loi C-17 et de lui demander son opinion à leur sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Olson propose que les lettres de M. Lawrence Boyle et James Deva soient annexées aux délibérations de ce jour (voir les annexes «ENR-2A» et «ENR-2B»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 14 h 49, *il est ordonné*,

—Que le Comité poursuive la séance à huis clos.

L'honorable sénateur Cogger propose que rapport soit fait du projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 11, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 3, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-17, An Act to amend the Customs Tariff, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

SIDNEY L. BUCKWOLD

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 3 octobre 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 27, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-17, to amend the Customs Tariff, met this day at 2.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: First, I hope all members of the committee, staff and witnesses had a good summer and that we are ready for a period of very intensive labour on the part of this particular committee. We will have a full agenda as we move into our studies and legislation that will be forthcoming.

We have carried forward from our meeting of June 29 Bill C-17, an act to amend the Customs Tariff. We are pleased to have with us the same two witnesses from the Department of Finance that we had on that occasion: Ms. Janice M. Elliot, Assistant Director, Tariffs Division; and Mr. Darwin Satherstrom, Chief, Tariffs Division. With your permission, I will ask the witnesses to refresh our memory briefly on the bill without going through it in complete detail. We can then raise one or two points that have been drawn to your attention by members of the committee at the last meeting. Finally we will have some general discussion on the bill.

We also have two submissions in writing, which we will distribute to members of the committee. These are submissions further to the bill.

With those introductory comments, we will proceed. Ms. Elliot, please proceed with your presentation.

Ms. Janice M. Elliot, Assistant Director, Tariffs Division, Department of Finance: Thank you. I will just briefly recall for members the purpose of this bill and what it does.

Basically it does five things. First, it removes or reduces customs duty on goods that are not available in Canada. This is on the basis of requests from industry.

Secondly, it converts ten remission orders to statutory provisions. These goods are already coming into the country free, and this bill converts them into statute.

Thirdly, it extends the Governor in Council authority to restore preharmonized system tariff rates. I will explain that further should you wish.

Fourthly, it extends the prohibition on pornography, hate, treasonable and seditious material.

Lastly, it makes some relatively minor technical amendments on such things as allowing mongooses to enter the country for zoos and zoological purposes.

At the last committee hearing we were asked if the bill was deemed to have been in effect. At that point we answered that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 septembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Tout d'abord, j'espère que tous les membres du Comité, le personnel et les témoins ont eu un été agréable, et que nous sommes maintenant prêts à aborder une période de travail intensif. Les études et les projets de loi qui suivront vont bien remplir notre programme.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant le Tarif des douanes, que nous avons laissé en suspens à notre séance du 29 juin. Nous accueillons avec plaisir les deux mêmes témoins du ministère des Finances que la dernière fois. Il s'agit de M^{me} Janice M. Elliot, directrice adjointe, Division des tarifs et de M. Darwin Satherstrom, chef de la Division des tarifs. Avec votre permission, je demanderai aux témoins de nous rafraîchir la mémoire au sujet du projet de loi, sans cependant entrer dans les détails. Nous pourrions ensuite soulever un ou deux points que les membres du Comité avaient portés à votre attention à la dernière séance. Enfin, nous discuterons du projet de loi de façon générale.

Il y a également deux mémoires écrits, qui seront distribués aux membres du Comité. Les mémoires font suite au projet de loi.

Cela dit, commençons. Madame Elliot, veuillez commencer l'exposé.

Mme Janice M. Elliot, directrice adjointe, Division des tarifs, ministère des Finances: Merci. Je rappellerai brièvement aux membres du Comité l'objet du projet de loi et ses effets.

Essentiellement, le projet de loi fait cinq choses. Premièrement, il supprime ou réduit les droits de douane sur des biens qui ne sont pas disponibles au Canada. Cette mesure fait suite aux demandes de l'industrie.

Deuxièmement, il convertit dix décrets de remise en dispositions législatives. Les biens visés entrent déjà au Canada en franchise et le projet de loi leur donne force de loi.

Troisièmement, le projet de loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de rétablir des tarifs qui existaient avant le système harmonisé. Je vous donnerai plus de précisions à ce sujet si vous le désirez.

Quatrièmement, le projet de loi prolonge l'interdiction touchant le matériel pornographique, la documentation haineuse, le matériel qui a un caractère de trahison et la documentation seditieuse.

Enfin, le projet de loi apporte des modifications plutôt mineures, consistant par exemple à permettre l'importation de mangoustes dans les zoos et à des fins d'activités zoologiques.

La seule autre chose que j'aimerais dire, c'est qu'à la dernière séance du Comité on nous a demandé si le projet de loi

[Text]

it was. However, this summer we were informed that clauses 14 and 15, which are specific Governor in Council authorities, were both extended by the notice of Ways and Means motion to June 30, 1990; they expired June 30, 1989. Because this bill has not yet been passed, we have not been able to use those authorities. So we have a number of tariff restorations that we would like to make, but we have been unable to do so because there is no longer an existing authority until this bill passes. I wanted to advise the committee of that.

The Chairman: I hope no one has suffered unduly as a result of your lack of authority.

Ms. Elliot: The private sector in a number of instances is quite anxious to get on with this. They cannot get refunds under these particular provisions until this authority is restored. So they are quite anxious about it.

The Chairman: Mr. Satherstrom, do you have any further comment?

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, Tariffs Division, Department of Finance: Nothing further, Mr. Chairman.

The Chairman: Members of the committee, two issues were raised by the committee. I refer especially to Senator Olson and Senator Perrault, who talked about the seasonal tariffs on the horticultural industry. Perhaps you might have one of the witnesses comment on whether that was used this year. These two senators may wish to make further comment in that regard.

Mr. Satherstrom: Thank you. During the summer months Agriculture Canada carefully monitored the situation at the border with respect to imports of products which potentially could be low priced and thereby would have invoked the snap-back provision. In fact, in no instance was it proved necessary to invoke the measure. During that period the officials maintained close contact with the Canadian Horticultural Council to ensure that there would be no problems, and everything seemed to move smoothly. Therefore, there was no invocation of the provision.

The Chairman: So it was not used during that period?

Mr. Satherstrom: It was not used; it did not have to be used.

The Chairman: Do either of our two honourable senators wish to comment any further on the issue they raised?

Senator Olson: I recall raising that matter and another one, and I think the reference can be found. We gave an undertaking to the Senate that we would monitor the so-called Free Trade Agreement to see whether or not there was, in fact, the advantages claimed to our producers.

I have not had time—and I do not think that I will ever have the time—to look up all of the codes that are identified in clauses 23 and 16, as well as several changes. There is no explanation of the changes; only the code numbers are given. I

[Traduction]

était réputé en vigueur. Nous avons répondu que oui. Cependant, on nous a informé cet été que l'application des articles 14 et 15, qui sont spécifiquement des autorisations du gouverneur en conseil, a été prolongée par avis de motion de voies et moyens jusqu'au 30 juin 1990; leur date d'expiration était le 30 juin 1989. Étant donné que le projet de loi n'a pas encore été adopté, nous n'avons pas été en mesure d'utiliser ces autorisations. Nous aimerions donc procéder au rétablissement d'un certain nombre de tarifs, mais il nous est impossible de le faire puisqu'il n'existe pas d'autorisation à cette fin tant que le projet de loi n'aura pas été adopté. Je tenais à en informer le comité.

Le président: J'espère que personne n'a eu à souffrir indûment de cette absence d'autorisation.

Mme Elliot: Dans un certain nombre de cas, le secteur privé est impatient de voir la question réglée. Les entreprises ne peuvent obtenir de remboursement en vertu de ces dispositions tant que l'autorisation ne sera pas rétablie. Elles en attendent le rétablissement avec impatience.

Le président: M. Satherstrom, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Darwin Satherstrom, chef, Division des tarifs, ministère des Finances: Non, Monsieur le président.

Le président: Membres du comité, le comité a soulevé deux questions. Je fais plus particulièrement référence au sénateur Olson et au sénateur Perrault, qui ont parlé des tarifs saisonniers appliqués dans l'industrie horticole. Un des témoins pourrait peut-être nous dire si ces tarifs ont été utilisés cette année. Les deux sénateurs voudront peut-être faire d'autres commentaires à ce sujet.

M. Satherstrom: Merci. Au cours de l'été, Agriculture Canada a surveillé attentivement la situation à la frontière en ce qui concerne les importations de produits dont le prix pouvait être faible et il aurait pu invoquer la disposition autorisant le rétablissement du droit saisonnier. En fait, il n'a été dans aucun cas nécessaire d'y avoir recours. Pendant cette période, le ministère est resté en contact étroit avec le Conseil canadien de l'horticulture afin de s'assurer qu'il n'y aurait pas de problèmes, et tout semblait bien aller. On n'a donc pas invoqué la disposition.

Le président: La disposition n'a pas été utilisée pendant cette période?

M. Satherstrom: Non, cela n'a pas été nécessaire.

Le président: Est-ce que l'un ou l'autre des deux honorables sénateurs aurait quelque chose à ajouter au sujet de la question qu'ils ont soulevée?

Le sénateur Olson: Je me rappelle avoir soulevé cette question, et une autre aussi; la référence peut être retrouvée. Nous nous sommes engagés devant le Sénat à surveiller l'Accord de libre-échange pour voir s'il procurerait ou non à nos producteurs les avantages promis.

Je n'ai pas eu le temps—et je pense que je ne l'aurai pas non plus—d'examiner tous les codes visés aux articles 23 et 16, ainsi que plusieurs autres modifications. Il n'y a aucune explication concernant les modifications; seul les numéros de codes

[Text]

am not objecting to that because that is the way they were brought in, but will any of these changes that are in this bill—I think I asked the question last time—culminate in the Free Trade Agreement? We know that over time we will be faced with a long list of Customs Tariff changes as a result of that. Is there anything in this bill there for that purpose?

Ms. Elliot: Is the question: What is in this bill that relates to the implementation of the Free Trade Agreement? If so, the only provision relating to the Free Trade Agreement is found in clause 4, and that relates to the snap-back provision for fresh fruits and vegetables, the provision we spoke of at the last meeting of this committee.

Senator Olson: Mr. Chairman, are we into a general discussion of all of the clauses contained in the bill? Has this been discussed by the committee since the last meeting I attended?

The Chairman: No, the committee has not met since then, but you raised this rather major issue of seasonal tariffs. That is why I have asked you to lead off with questions.

Senator Olson: There are a number of code numbers contained in the bill—these are found in clauses 16, 20, 23—that amend or repeal the various tariffs. They are identified only by code numbers. That is done to give effect to the implementation of the Free Trade Agreement with the United States.

Ms. Elliot: No, none of those relate to the implementation of the Free Trade Agreement; all of those codes and numbers relate either to removal or reduction of tariff rates at the request of the private sector for goods that are not made in Canada, or they are numbers which relate to the conversion of the remission orders to statutory provisions. Those goods currently enter free of duty. What this does is put them into the law and relieves the private sector of the administrative burden related to the admission.

The Chairman: Do you have anything further, Senator Olson?

Senator Olson: I will pass until I recollect my questions with respect to clause 4.

Senator Perrault: Mr. Chairman, we have—

Ms. Elliot: Mr. Chairman, my colleague has pointed out that as a result of the FTA there are 34 new tariff codes introduced into Schedule II of the Customs Tariff specifically for the benefit of the United States to provide for the phase out of duty on parts for after-market use in automobiles.

What this does is simply insert a symbol. This is purely technical. This inserts the symbol “N/A” in two columns. It does not apply to parts coming from countries other than the United States. All it does is put the symbol in “N/A” under the Most-Favoured-Nation Tariff or the General Preferential Tariff rate. This is to make it more user friendly for the private sector so that they do not think that there is an MFN Tariff rate which applies to the GPT Tariff rate.

[Traduction]

figurent. Je ne m'oppose pas à cela car c'est ainsi qu'on a procédé, mais je me demande si les modifications contenues dans le projet de loi—et je crois avoir posé la question la dernière fois—se retrouveront dans l'Accord de libre-échange? Car à plus ou moins à long terme, nous nous retrouverons avec une longue liste de modifications du Tarif des douanes. Le projet de loi contient-il quelque chose à cet effet?

Mme Elliot: Votre question est-elle la suivante: quelles dispositions du projet de loi sont en rapport avec l'application de l'Accord de libre-échange? Dans ce cas, la seule disposition reliée à l'Accord de libre-échange est l'article 4, qui concerne le rétablissement du droit saisonnier pour les fruits et légumes frais, dont nous avons parlé à la dernière séance du Comité.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, tenons-nous une discussion générale sur tous les articles du projet de loi? Le Comité en a-t-il discuté depuis la dernière séance à laquelle j'ai participé?

Le président: Non, le Comité ne s'est pas réuni depuis, mais vous avez soulevé l'importante question des tarifs saisonniers. C'est pourquoi je vous ai demandé de commencer à poser les questions.

Le sénateur Olson: Le projet de loi contient un certain nombre de numéros de code—aux articles 16, 20 et 23—qui modifient ou abrogent les divers tarifs. Ils sont seulement identifiés par des numéros de code. Ces dispositions visent à donner suite à l'application de l'Accord de libre-échange passé avec les États-Unis.

Mme Elliot: Non, aucun code ne se rapporte à l'application de l'Accord de libre-échange; tous ces codes et numéros concernent l'abolition ou la réduction des droits de tarif, à la demande du secteur privé, pour les biens qui ne sont pas produits au Canada. Sinon ils concernent la conversion des décrets de remise en dispositions législatives. Ces biens entrent actuellement en franchise. De ce fait, les biens sont régis par la loi et le secteur privé se voit ainsi soulagé du fardeau administratif relié à l'admission des produits.

Le président: Aviez-vous quelque chose à ajouter, sénateur Olson?

Le sénateur Olson: Je vais passer mon tour, jusqu'à ce que je me rappelle mes questions concernant l'article 4.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, nous avons . . .

Mme Elliot: Monsieur le président, mon collègue a fait remarquer que suite à l'adoption de l'Accord de libre-échange, 34 nouveaux codes tarifaires établis à l'Annexe II du Tarif des douanes, expressément dans l'intérêt des États-Unis, prévoient l'élimination graduelle des droits sur les pièces d'automobile utilisées après la commercialisation.

On a simplement inséré un symbole. C'est une simple formalité. La modification consiste à insérer le symbole “S/O” dans deux colonnes. La mesure ne vise pas les pièces provenant de pays autres que les États-Unis. Il s'agit uniquement d'inscrire le symbole “S/O” sous “Tarif de la nation la plus favorisée” et “Tarif de préférence général”. Cette disposition vise simplement à rendre le système plus facile à utiliser pour l'entreprise privée, de manière qu'elle ne croit pas que le Tarif de la nation la plus favorisée s'applique au Tarif de préférence général.

[Text]

Senator Olson: This is the kind of problem we run into every once in a while. We find something that looks innocent, and then we find out how many dollars are involved; and we sometimes find that a particular manufacturer is really being clobbered by this.

I do not know whether or not we should go into this now because this will allow certain items to be exempted from a certain category. It depends on how many parts are imported.

The Chairman: I gather they are already exempted.

Ms. Elliot: Yes. The free trade legislation that was passed in December basically put these tariff rates into effect. This is a technical amendment that says that "if these goods do not originate in the United States of America, then the rate does not apply." So what it does is insert the symbol "N/A" opposite each one of the codes for the Most-Favoured-Nation Tariff rate and the General Preferential Tariff rate. So it was the Free Trade Bill that put the actual tariff rates into place.

Senator Olson: I understand. We gave an undertaking that we were going to monitor the free trade arrangement to see how damaging it might be to producers in Canada.

Mr. Chairman, we are now faced with exactly what we have been talking about. Whether Bill C-17 actually gives statutory effect or not is, I suppose, something that will be drawn to our attention each time the details to give statutory authority to do certain things are discussed, notwithstanding that the overall authority was given by passage of the Free Trade Bill.

Can you give us an indication of the size of the problem facing the parts manufacturers in Canada who will be faced with these changes? Can you tell us whether it would be a serious matter for them to compete?

I understand what you have said. I do not have any problem with that. I just do not know the magnitude of the application.

Ms. Elliot: Essentially what this portion of the Free Trade Bill did was provide for the phasing out of tariffs over a five-year period on after-market auto parts.

Honourable senators will recall that the Free Trade Bill phases out tariffs, either immediately, January 1, 1989—in five equal stages by January 1, 1993—or in ten equal stages by January 1, 1998.

What this particular provision in the Free Trade Bill did was, in essence, provide for the phasing out of duty on these items over a five-year period.

I do not have any figures with me. I did not expect this to be raised by this committee, so I cannot answer how many importations there are under these items.

Senator Olson: I do not think I will pursue this in great detail now, Mr. Chairman. Perhaps we could get an undertaking that we will be advised of the magnitude. First of all, we should be advised of the numbers and the dollars involved, and then whether or not there are manufacturers of these parts in

[Traduction]

Le sénateur Olson: Ce genre de problème finit toujours par se poser de temps à autre. Nous nous retrouvons face à quelque chose qui semble anodin, pour finalement constater que des sommes importantes sont en jeu; et il arrive parfois qu'un manufacturier se retrouve en difficulté à cause de cela.

Je ne sais pas si nous devrions passer à cela maintenant car certains produits pourront être exemptés d'une certaine catégorie. Tout dépend du nombre de pièces importées.

Le président: J'en déduis qu'ils l'ont déjà l'objet d'une exemption.

Mme Elliot: Oui. Essentiellement la loi du libre-échange adoptée en décembre donne effet aux tarifs. En vertu de cette modification formelle, lorsque des biens ne proviennent pas des États-Unis d'Amérique, le tarif ne s'applique pas. Dans ce cas, on insère le symbole "S/O" vis-à-vis chacun des codes pour le Tarif de la nation la plus favorisée et le Tarif de préférence général. C'est donc l'Accord de libre-échange qui donne effet aux tarifs.

Le sénateur Olson: Je vois. Nous nous sommes engagés à surveiller l'application de l'Accord de libre-échange pour voir dans quelle mesure il nuirait aux producteurs canadiens.

Monsieur le président, nous nous retrouvons exactement dans la situation que nous avons évoquée. Quant à savoir si le projet de loi C-17 donne force de loi ou non aux dispositions, je suppose que la question nous sera posée chaque fois que nous discuterons des dispositions détaillées visant à donner force de loi à certaines choses, malgré le fait que l'autorisation générale a été conférée par l'adoption du projet de loi sur l'Accord de libre-échange.

Pouvez-vous nous donner une indication de l'ampleur du problème qu'éprouveront les fabricants de pièces canadiens touchés par les modifications? Éprouveront-ils un grave problème de concurrence?

Je comprends ce que vous avez dit. Je n'y vois aucun problème. Je ne connais tout simplement pas la portée d'application des dispositions.

Mme Elliot: Essentiellement, cette partie de l'Accord de libre-échange prévoit l'élimination des tarifs sur cinq ans pour les pièces d'automobile après commercialisation.

Les honorables sénateurs se rappelleront que l'Accord de libre-échange prévoit l'élimination graduelle des tarifs, soit immédiatement à compter du 1^{er} janvier 1989 en cinq étapes égales jusqu'au 1^{er} janvier 1993, ou en dix étapes égales d'ici au 1^{er} janvier 1998.

Cette disposition particulière de l'Accord de libre-échange prévoit essentiellement l'élimination graduelle en cinq ans des droits sur ces produits.

Je n'ai pas de chiffres ici. Je ne m'attendais pas à ce que le Comité soulève la question, de sorte que j'ignore combien d'importations sont visées par ces numéros tarifaires.

Le sénateur Olson: Je ne pense pas que je vais aborder la question en détail pour l'instant, monsieur le président. Nous pourrions peut-être demander qu'on s'engage à nous informer de l'ampleur de la chose. Tout d'abord, il faudrait nous communiquer les chiffres et les montants en cause, et nous dire si des fabricants de pièces au Canada auront à souffrir de ces

[Text]

Canada who are going to be adversely affected by the changes; and I suppose that will only be one person's opinion.

I am not interested in whether it is Bill C-17 or the free trade legislation that gives the original authority. I am simply saying that we gave an undertaking to monitor the free trade arrangement in this regard.

The Chairman: In due course are you able to pass on to the committee answers to Senator Olson's requests regarding the volume of goods under this category that may be affected in dollar value?

Ms. Elliot: We can certainly try, Mr. Chairman. They were new codes introduced as of January 1, 1989. So the trade statistics are beginning to come forth from Statistics Canada in terms of the dollars of imports. There are a large number of after market auto parts covered by these codes. We can certainly endeavour to see what is available at this point in time.

The Chairman: Does that satisfy you, Senator Olson?

Senator Olson: I think so.

The Chairman: Senator Perrault, have you completed your questioning?

Senator Perrault: I am still concerned about the ultimate fate of agriculture in my province under the terms of this trade agreement with the United States. Ms. Elliot, in her earlier testimony on June 29, 1989, said:

Then there is the Free Trade Agreement, in which is what we refer to as the snap-back provision, which allows either Canada or the United States, if certain conditions are met, to snap-back to the seasonal rate of duty.

You may have touched upon this earlier in some measure. Then you went on:

We can snap-back the seasonal rate of duty regardless of where we are in the phasing out of tariffs under the Free Trade Agreement. So this can go on for 20 years. That was in the Free Trade Agreement and is in the free trade legislation that was passed by Parliament.

THE CHAIRMAN: Have you used it as of now?

MS. ELLIOT: No. The earliest it would be used would be this summer, if it were going to be used.

Do you know in terms of volume and dollars to what extent this has been used? What is the update on that?

Mr. Satherstrom: Mr. Chairman, it has not been used at all. In order to implement the snap-back provision two conditions have to be met. The duty can be snapped back to the previous level provided that the price falls below 90 per cent of the average monthly import price based on a five-year moving average and that the average acreage is no higher than the average acreage over the preceding five years. In talking with the Agriculture officials, they found no cases where the price condition was met or where the products would be eligible for snap-back. The other point is that the amount of seasonal

[Traduction]

modifications; et je suppose que ce sera là l'opinion d'une seule personne.

Je ne suis pas intéressé à savoir si c'est le projet de loi C-17 ou l'Accord du libre-échange qui confère l'autorisation initiale. Je dis simplement que nous nous sommes engagés à surveiller l'Accord de libre-échange à cet égard.

Le président: En temps voulu, serez-vous en mesure de communiquer au comité les réponses aux questions du sénateur Olson concernant la valeur des biens de cette catégorie qui risquent d'être affectés?

Mme Elliot: Nous pourrions certainement essayer, monsieur le président. Les nouveaux codes ont été établis le 1^{er} janvier 1989. Les données de Statistique Canada quant à la valeur monétaire des importations commencent à être diffusées. Un nombre important de pièces d'auto utilisées après commercialisation sont visées par les codes. Nous pourrions certainement essayer de voir quelles sont les données disponibles actuellement.

Le président: Cela répond-il à vos attentes, sénateur Olson?

Le sénateur Olson: Je pense que oui.

Le président: Sénateur Perrault, avez-vous terminé vos questions?

Le sénateur Perrault: Je suis toujours préoccupé par la situation que l'Accord de libre-échange avec les États-Unis engendrera pour l'agriculture dans ma province. Dans son témoignage du 29 juillet 1989, M^{me} Elliot déclarait:

Puis, il y a l'Accord de libre-échange, qui permet au Canada ou aux États-Unis, dans certaines conditions, de rétablir le tarif saisonnier.

Vous avez peut-être déjà traité de la question dans une certaine mesure. Et vous ajoutiez:

Et nous pouvons rétablir ces droits saisonniers quelle que soit l'étape où nous en sommes dans l'élimination progressive des tarifs en vertu de l'Accord de libre-échange. Cela nous est permis pendant 20 ans. Cette modalité fait partie de l'Accord de libre-échange et de la loi sur le libre-échange qu'a adoptée le Parlement.

LE PRÉSIDENT: Avez-vous utilisé le tarif jusqu'à maintenant?

MME ELLIOT: Non, le plus tôt serait cet été, si c'est le cas.

Si le Tarif saisonnier a été utilisé, savez-vous quelles sont les quantités et les montants en cause! Quelles sont les données les plus récentes?

M. Satherstrom: Monsieur le président, le tarif n'a pas été utilisé. Nous ne pouvons y revenir qu'à deux conditions. Le tarif peut être rétabli au niveau précédent, à condition que le prix soit en-deçà de 90 p. 100 du prix d'importation mensuel moyen des cinq années précédentes, et que la superficie moyenne cultivée ne dépasse pas la superficie moyenne des cinq années précédentes. Les fonctionnaires d'Agriculture Canada avec qui nous avons parlé n'ont trouvé aucun cas qui soit conforme à la condition relative au prix ni aucun cas où les produits puissent permettre le rétablissement du tarif saison-

[Text]

tariff reduction in the first year of the operation is only one-tenth off what it was previously. So the difference in the actual duty levels from last year is actually quite small.

Senator Perrault: But by the end of ten years we will have free trade in agricultural products.

Mr. Satherstrom: That is right. After that time, when the conditions are met, it will be more important for snapping-back to the old level of tariffs during the marketing seasons.

Senator Perrault: That is a source of concern for orchardists in the province of British Columbia who had a very difficult time, as you know, in recent years. There is no way that they can compete against the subsidized Irrigation Districts of the State of Washington and northern California. What about possible disputes in the future? Could you refresh our memories about how impasses are dealt with? The Americans have recently shown a great facility to protest almost any kind of agricultural situation and have usually wound up winning the appeal. If the Wenatchee apple people say that the Okanagan apple does not require protection, what do we do about that?

Mr. Satherstrom: You are referring here to the case of—

Senator Perrault: I am just saying that perhaps next season there will be a great surplus of American apples resulting in a lower price in North America and that they will dispute our finding that the Canadian orchardists need some type of protection. How do we resolve that dispute? Perhaps I should know the answer to that, but I am not sure.

Mr. Satherstrom: The first point is in the case of a product where there was a seasonal duty in place, apples have to be duty-free on both sides of the border.

Senator Perrault: I am referring to agricultural products.

Mr. Satherstrom: As long as the conditions are met, we are entitled to reimpose the—

Senator Perrault: Can they question the conditions? An example of that is the way they unilaterally moved to impose that ridiculous, unfair 15 per cent burden on Canadian softwood lumber. We said that "We have met all of your conditions"; they said, "Well, politically we are going to do it anyway, and we do not even have it in the Free Trade Agreement."

Mr. Satherstrom: We have to demonstrate that the conditions are met. We are in the process of finalizing our fairly elaborate monitoring system and a benchmark price system, and Agriculture Canada is devoting a fair number of resources toward ensuring that the system is tight.

Senator Perrault: What if they refuse to accept our evidence as they did in the case of softwood lumber? They simply did not accept our evidence.

[Traduction]

nier. D'autre part, le montant de la réduction du tarif saisonnier pendant la première année d'application de l'Accord représente seulement un dixième de moins que ce qu'il était précédemment. La réduction des niveaux réels des droits par rapport à l'an dernier est donc faible.

Le sénateur Perrault: Toutefois, à la fin de la période de dix ans, il y aura libre-échange des produits agricoles.

M. Satherstrom: C'est exact. Après cela lorsque les conditions seront respectées, ce sera plus important du point de vue du rétablissement des anciens tarifs pendant les saisons de commercialisation.

Le sénateur Perrault: Cette question est une source de préoccupations pour les fructiculteurs de la province de Colombie-Britannique qui, comme vous le savez, éprouvent des difficultés depuis quelques années. Ils n'ont aucun moyen de concurrencer les districts d'irrigation de l'État de Washington et du nord de la Californie. Et au sujet des différends possibles dans l'avenir? Pouvez-vous nous rappeler comment les différends seront traités? Ces derniers temps, les Américains ont eu la protestation facile pour à peu près n'importe quoi, et en général ils ont gagné leurs appels. Si les pommiculteurs de Wenatchee soutiennent que la pomme de l'Okanagan n'a pas à être protégée, que pourrions nous faire?

M. Satherstrom: Vous faites ici référence au cas de...

Le sénateur Perrault: Je dis simplement que la saison prochaine il pourrait y avoir un important surplus de pommes américaines, d'où une baisse des prix en Amérique du Nord, et que les Américains contesteront si nous prétendons que les pommiculteurs canadiens ont besoin d'une certaine protection. Comment réglerons-nous le différend? Je devrais peut-être connaître la réponse, mais je n'en suis pas sûr.

M. Satherstrom: Tout d'abord, s'il existe déjà un tarif saisonnier pour un produit, les pommes doivent entrer en franchise de part et d'autre de la frontière.

Le sénateur Perrault: Je parle des produits agricoles.

M. Satherstrom: Tant que les conditions sont respectées, nous pouvons rétablir le...

Le sénateur Perrault: Les Américains peuvent-ils remettre en question les conditions? Je peux citer comme exemple la façon dont ils ont unilatéralement imposé la taxe ridicule et injuste de 15 p. 100 sur le bois d'œuvre canadien. Nous avons fait valoir que nous avions respecté toutes les conditions et ils nous ont répondu que pour des raisons politiques ils allaient appliquer la taxe de toute manière et que ce produit n'était même pas prévu dans l'Accord de libre-échange.

M. Satherstrom: Nous devons faire la preuve que les conditions sont respectées. Nous procédons actuellement à la finalisation de notre système de surveillance passablement élaboré et du système de prix de référence, et Agriculture Canada déploie beaucoup d'efforts pour s'assurer que le système ne pourra être contourné.

Le sénateur Perrault: Et si les Américains refusent d'accepter nos preuves comme ils l'ont fait pour le bois d'œuvre? Ils n'ont tout simplement pas accepté nos arguments.

[Text]

Mr. Satherstrom: Then they would have to take it to the dispute—

Ms. Elliot: We do have the prerogative to put it in place. If we believe that the conditions are being met, we have the prerogative—

Senator Perrault: Sure. Well, the Americans are exercising their prerogatives in pork and all sorts of other things.

Ms. Elliot: So if the conditions had been met based on this elaborate monitoring system that Darwin has described, we could move to put it in place. Our only obligation under the agreement is to advise the Americans—

Mr. Satherstrom: —prior to its implementation.

Ms. Elliot: Prior to its implementation, yes. So if they did not agree with what we had done—

Senator Perrault: —you could take it to another level of the dispute mechanism.

Ms. Elliot: They could take us. The duty or the snap-back would be in place, and they could take us through the dispute settlement process if they chose to. Is that correct, Darwin?

Mr. Satherstrom: That is right. So long as the Minister of Finance is satisfied that the conditions have been met, he can impose by order the snap-back duty.

The Chairman: As a comment, regarding this particular aspect of the legislation in which there can be an immediate reaction to impose certain penalties when it is obvious that the price is much lower than it should be, we should react to the benefit, at least for the time being, of the horticultural growers in that regard and forget any of the other implications. So at least it does provide an immediate reaction to what otherwise could be a very difficult situation.

If there are no further questions on this particular subject, I will move to the second part of the questioning that went on, namely, a request from two organizations to be heard. These people were written to but did not appear personally, and they have submitted briefs to the committee representing bookstores that deal in homosexual and lesbian books. We have put in front of you copies of their submissions. One is from James Deva, co-owner and manager of Little Sister's Book and Art Emporium in Vancouver, and the other submission is from Lawrence Boyle who runs L'Androgyne Bookstore in Montreal. If you have had a chance to read these letters, or if you need a moment, we could give you that opportunity; but I can briefly outline what both of them are saying. They are drawing to our attention what, in their opinion, is harassment of the products they handle by the customs officials, which they feel is unwarranted. They are of the opinion that they are not being dealt with fairly. I do not think it has any direct relationship—although I will point out how it does in a minor way—with the bill in front of us, but they wish to draw this to our attention. Keep in mind that this bill says that the regulations do not have to be reviewed every year by Parliament—correct me if I am wrong; I am speaking from memory—as they had to be

[Traduction]

M. Satherstrom: Ils devront alors soumettre le différend au—

Mme Elliot: Nous avons la prérogative d'appliquer le système. Si nous estimons que les conditions sont respectées, c'est notre prérogative de . . .

Le sénateur Perrault: Certainement. Les Américains, eux, exercent leurs prérogatives pour le porc et pour bien d'autres choses.

Mme Elliot: Si les conditions étaient respectées conformément au système de surveillance perfectionné que Darwin a décrit, nous pourrions aller de l'avant. En vertu de l'accord, notre seule obligation est de prévenir les Américains . . .

M. Satherstrom: . . . avant l'application.

Mme Elliot: Avant l'application, oui. Si les Américains désapprouvaient ce que nous avons fait . . .

Le sénateur Perrault: . . . vous pourriez soumettre la question à un niveau plus élevé de la procédure de règlement des différends.

Mme Elliot: Les Américains pourraient le faire. Le droit ou la disposition sur le rétablissement du droit saisonnier serait en vigueur et les Américains pourraient avoir recours à la procédure de règlement des différends s'ils le voulaient. Est-ce exact, Darwin?

M. Satherstrom: C'est exact. Tant que le ministre des Finances est convaincu que les conditions sont respectées, il peut, par décret, rétablir le droit.

Le président: Au sujet de cet aspect particulier de la loi qui permet d'imposer certaines pénalités lorsqu'il est évident que le prix est beaucoup moins élevé qu'il ne devrait, nous devrions réagir dans l'intérêt des horticulteurs, du moins pour l'instant, et oublier toutes les autres implications. Nous disposons donc d'un moyen pour réagir immédiatement et éviter de nous retrouver dans ce qui pourrait autrement être une situation très difficile.

S'il n'y a plus de question sur ce sujet, je passerai au second volet; deux organisations ont demandé à être entendues. Nous avons écrit aux personnes responsables, mais elles n'ont pas comparu personnellement et ont préféré envoyer des mémoires au comité, au nom de librairies qui vendent de la documentation pour homosexuels. Nous vous avons distribué des copies de leurs mémoires. L'un des mémoires est celui de M. James Deva, copropriétaire et gérant du Little Sister's Book and Art Emporium à Vancouver; l'autre mémoire est de M. Lawrence Boyle, qui dirige la librairie l'Androgyne à Montréal. Vous avez peut-être eu la chance de lire leurs lettres, sinon nous pourrions vous laisser le temps de le faire. Je puis cependant vous résumer brièvement leurs points de vue. Ils estiment que les produits qu'ils vendent font l'objet d'un harcèlement injustifié de la part des fonctionnaires des douanes. Ils soutiennent qu'ils ne sont pas traités équitablement. Je ne crois pas que cette question ait un lien direct—si ce n'est mineur comme je vous le démontrerai—avec le projet de loi à l'étude, mais les intéressés on voulu porter la question à notre attention. Il faut se rappeler que conformément au projet de loi le Parlement n'est pas tenu de revoir la réglementation tous les ans—on me corrigera si je me trompe, car je parle de mémoire—comme

[Text]

under previous legislation. In other words, they are there until they are changed. I think these bookstore people are drawing to our attention at least this aspect. They have had a chance to get to talk to somebody about their problems.

I can only say that I doubt very much whether the committee can reject the bill on the basis of these presentations, but I would hope that we would have sympathy for the position that these people find themselves in and that we would draw it to the attention of the minister for any action or comment he thinks appropriate.

Senator Perrault: Mr. Chairman, one suggestion that seems to emerge from these two briefs is that those people who review literature at the border are not qualified for that function. Is there any way to determine from the minister the standards required for those people who are placed in a position that enables them to judge the suitability of literature on our bookstands and in our bookstores? I believe one brief states that the same chap, for example, who determines whether a shipment of bananas from Panama is suitable thinks his next job is to review any book that comes over the border. It seems to me that it would require special academic standards or training in order to determine that sort of thing.

This seems to be a rather critical area. If this is a failing of the system, perhaps we should find out precisely who does the work at the border and the qualifications established for such a person. That is just a suggestion.

The Chairman: From what I can gather—I was either told this previously or have read it—every customs agent has the right to reject what he considers to be obscene material.

Senator Perrault: Presumably he has some sort of guideline to follow.

The Chairman: There must be some guidelines—basically how it relates to community standards, I gather. I do not think there is any great expertise required until some of the material, perhaps, is sent into headquarters somewhere in Ottawa, where some experts would take a look at it.

Senator Perrault: There seems to be something of a mystery around exactly who does the censoring, who takes the books into an office and determines whether they should be admitted or rejected. I suppose for various reasons a list of names is not announced.

The Chairman: Without supporting in any way the products that these people distribute, I presume that they have legitimate businesses and should be entitled to treatment as fair as would apply to any other business of its type. If they are correct in their assertions, they have pointed out some manifestation of what is, perhaps, prejudice to the sort of material they are handling. If no one else has a remark to make—perhaps some of our legal friends seated to my right have a comment—should our position be to pass these letters on to the minister for his comments and any necessary action that he thinks might be required?

Senator Perrault: That would be a good idea.

The Chairman: I do not know whether senators want to go a little further to say that we are concerned about the contents

[Traduction]

c'était le cas en vertu de l'ancienne loi. Autrement dit, la réglementation reste en vigueur tant qu'elle n'est pas modifiée. Ces libraires portent au moins cet aspect à notre attention. Ils auront pu exposer leur problème à quelqu'un.

Tout ce que je puis dire, c'est que je doute beaucoup que le Comité puisse rejeter le projet de loi sur la base de ces arguments, mais j'espère que nous aurons une certaine sympathie pour ces personnes et que nous en informerons le ministre pour qu'il fasse ce qu'il jugera approprié.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, il ressort de ces deux mémoires que les fonctionnaires qui vérifient les publications à la frontière ne sont pas qualifiés pour le faire. Y aurait-il un moyen de vérifier auprès du ministre quelles sont les normes que doivent appliquer ceux qui ont à évaluer les publications vendues dans nos librairies? L'un des mémoires fait remarquer que le même fonctionnaire qui, par exemple, décide qu'un chargement de bananes provenant de Panama peut entrer, s'estime compétent pour vérifier les publications à la frontière. Selon moi, cette fonction exige une formation spéciale.

Voilà une question délicate. Si cette situation est due à une lacune du système, nous devrions peut-être chercher à savoir qui effectue ce genre de travail à la frontière et quelles sont les qualifications requises. Je fais simplement une suggestion.

Le président: D'après ce que je comprends—on me l'aura dit ou je l'ai lu—tout agent douanier a le droit de refuser l'entrée d'une publication qu'il juge obscène.

Le sénateur Perrault: Il est probablement tenu de se conformer à certaines lignes directrices.

Le président: Il doit exister des directives inspirées de normes collectives, je présume. Je ne pense pas qu'il faille posséder beaucoup de connaissances tant que la documentation n'est pas envoyée au siège central quelque part à Ottawa où des spécialistes examineront le matériel.

Le sénateur Perrault: Il semble difficile de déterminer qui exactement est responsable de la censure, qui apporte les livres dans un bureau déterminé et qui décide s'ils doivent être admis ou refusés. Je suppose que pour diverses raisons il n'y a pas de liste de noms publiée.

Le président: Sans approuver de quelque façon que ce soit les produits que ces personnes distribuent, je présume qu'elles exercent une activité légitime et qu'elles ont droit à un traitement aussi équitable que toute autre entreprise de ce type. Si leurs affirmations sont fondées, ces personnes ont fait l'objet de ce qui pourrait être considéré comme un tort aux types de publications qu'elles vendent. Si personne n'a rien à ajouter—les juristes à ma droite ont peut-être quelque chose à dire—devrions-nous décider de transmettre les lettres au ministre pour connaître ses commentaires et pour qu'il prenne toute mesure qu'il jugera nécessaire?

Le sénateur Perrault: Ce serait une bonne idée.

Le président: Les sénateurs voudront peut-être aller un peu plus loin et informer le ministre que nous sommes préoccupés

[Text]

of the letters and that we think they deserve the careful scrutiny of the minister.

Senator Simard: Perhaps the minister could explain why the yearly review has been dropped.

The Chairman: I think we should ask him to respond to this committee so that we could then pass on to those people that we have acted on their behalf. If we did get a response, we could indicate that it was the response of the minister.

Senator Cogger: Mr. Chairman, did you say that this issue may touch on Bill C-17?

The Chairman: It does. As I explained, there is a remote connection in respect of the annual review.

Ms. Elliot: Mr. Chairman, if I could clarify something here, this provision has been in the customs tariff for many years. It was only in 1985 that the amendment was made arising out of a Federal Court of Appeal case. It was only at that point that an expiry date was attached to the clause, and that was because of the expectation that the Criminal Code would be amended. This particular provision is directly linked to the definitions in the Criminal Code. Until 1985, then, this prohibition was in the customs tariff without any sunset clause or expiry date attached to it. I just wanted to clarify that there has not been an annual review of this provision by Parliament.

The Chairman: Do senators wish to discuss any other aspects of this matter?

Senator Cogger: I think we should do anything that might clarify things in the current mess. As the kerfuffle with The Satanic Verses clearly indicated, we are not exactly well-equipped and organized to deal with certain materials that Canadians should or could have access to. If there is any way to try to clarify the situation or to help improve it, I think we should go forward with it.

The Chairman: A previous committee has been looking at the whole aspect of pornography and these kinds of uses of the law. It did come up with recommendations. I believe that both the House of Commons and the Senate have made recommendations to the minister. I presume he mentioned that he will try to develop legislation that meets the requirements of the country, but I also presume that he will never make everybody happy.

Senator Perrault: I suppose it always has to be an inexact science.

Senator Cogger: I do not think that has ever been the big problem, has it? I refer back to the kerfuffle around the Satanic Verses and, it seems to me, the embarrassment, when that became underlined, because the good people who decide what you read or do not read are the same people who wear a badge saying "Customs Canada" on their shoulders and check your suitcases.

Senator Perrault: I am saying, Mr. Chairman, that when it comes to the matter of literature that clearly inspires hatred

[Traduction]

par le contenu des lettres et que nous estimons qu'elles méritent toute son attention.

Le sénateur Simard: Le ministre pourrait peut-être expliquer pourquoi l'examen annuel a été abandonné.

Le président: Nous devrions lui demander de répondre au Comité, afin que nous puissions informer les personnes concernées que nous sommes intervenus, en leur nom. Si nous obtenons une réponse, nous pourrions les informer qu'il s'agit de la réponse du ministre.

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, avez-vous dit que la question pourrait avoir un lien avec le projet de loi C-17?

Le président: C'est le cas. Comme je l'ai expliqué, il y a un rapport lointain avec l'examen annuel.

Mme Elliot: Monsieur le président, si vous me permettez d'apporter des éclaircissements, cette disposition fait partie du tarif douanier depuis de nombreuses années. Il a fallu attendre 1985 pour qu'une modification soit apportée, suite à un jugement de la Cour fédérale d'appel. À partir de là seulement une date d'expiration a été jointe à la disposition, parce qu'on attendait une modification du Code criminel. Cette disposition particulière est directement reliée aux définitions contenues dans le Code criminel. Par conséquent jusqu'en 1985 cette interdiction figurait dans le tarif des douanes et n'était assujettie à aucune disposition de temporisation ni date d'expiration. Je tenais simplement à souligner que le Parlement n'a pas effectué d'examen annuel de cette disposition.

Le président: Les sénateurs désirent-ils discuter d'autres aspects de la question?

Le sénateur Cogger: Je pense que nous devrions faire tout ce que nous pouvons pour clarifier l'imbroglio. Comme on a pu le voir clairement dans l'affaire des Versets sataniques, nous n'avons pas tout à fait ce qu'il faut pour traiter certains types de matériel auquel les Canadiens devraient ou pourraient avoir accès. S'il existe un moyen d'éclaircir la situation ou de l'améliorer, je pense que nous devons l'utiliser.

Le président: Un comité a déjà examiné toute la question de la pornographie et des utilisations de ce type de la loi. Le Comité a fait des recommandations. Je pense que la Chambre des communes et le Sénat ont présenté des recommandations au ministre. Je crois qu'il a dit qu'il essaierait d'élaborer une loi qui satisfasse les exigences nationales, mais je présume aussi qu'il ne pourra jamais satisfaire tout le monde.

Le sénateur Perrault: Il s'agira sans doute toujours d'une science inexacte.

Le sénateur Cogger: Je ne crois pas que ce soit vraiment un problème, non? Je reviens à l'affaire des Versets sataniques et, me semble-t-il, à l'embarras qu'a soulevé l'affaire du fait que les bonnes gens qui décident ce que nous pouvons ou ne pouvons pas lire sont justement celles qui portent l'insigne de «Douanes Canada» sur l'épaule et qui vérifient les bagages des voyageurs.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, quand il s'agit d'ouvrages qui inspirent clairement la haine contre un groupe

[Text]

against a particular identifiable group, religious or ethnic, you cannot just let everything pass over the borders carte blanche.

Senator Cogger: I agree with what you are saying in terms of literature that inspires hatred. I am in total agreement with you there. I suppose the problem is that you and I should be able to go home and rest assured that the person trying to determine whether a certain piece of literature promotes hatred is properly qualified, or at least has some form of training other than checking suitcases.

Senator Perrault: That was my earlier point, Mr. Chairman. I think it goes to the qualifications of the customs officer.

The Chairman: May I have a motion that the committee react to these submissions by forwarding a copy of them on to the minister for his comments and any action that he thinks necessary to take care of the situation? Do the witnesses have a comment to make?

Ms. Elliot: The administration of the customs tariff is responsible to the Minister of National Revenue, Mr. Chairman.

The Chairman: That is the minister to whom I was referring. May I have such a motion, honourable senators?

Senator Lewis: I so move.

The Chairman: To follow the procedure, then, is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: May I have a motion that these submissions be appended to today's proceedings? I think we should all have copies of those submissions.

Senator Olson: I so move.

(For text of submissions see Appendices, p. 2A:1 and 2A:5.)

The Chairman: I presume that the witnesses will communicate to each of these parties the decision of the committee. I do not think it would have the significance of holding up this legislation, but we have to respond.

Senator Olson: I have another point. Something was said about a review. Is the review of the guidelines, of what is acceptable, the review that you are talking about? Is there a review of all of that, or is it an expiry date of the legislation that gives authority for that review?

Ms. Elliot: I was responding to the statement that had been made previously—which is also made in one of these letters—that this bill removes the prerogative for Parliament to annually review the issue of censorship. I was pointing out that this prohibition has been in the Customs Tariff for many years. The expiry date was inserted into the prohibition when an amendment was made to link the definitions of hate, treasonable and seditious material and propaganda to the definitions in the Criminal Code. At that point in time there was expectation that the Criminal Code would be amended, and, as a result, the clause as written would expire and consequential

[Traduction]

particulier identifiable, religieux ou ethnique, on ne peut tout simplement pas laisser passer la marchandise.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la documentation haineuse. Je suis entièrement de votre avis. Le problème tient sans doute à ce que vous et moi devrions pouvoir être sûrs que la personne qui essaie de déterminer si un ouvrage littéraire est de nature haineuse a les qualifications voulues pour se prononcer, ou du moins a reçu une certaine formation autre que celle requise pour vérifier des bagages.

Le sénateur Perrault: C'est ce que je tentais de faire valoir plus tôt, monsieur le président. La question tient aux qualifications des douaniers.

Le président: Quelqu'un peut-il proposer une motion portant que le Comité donne suite au mémoire en en faisant parvenir une copie au ministre pour qu'il fasse connaître ses commentaires et prennent toute mesure qu'il jugera nécessaire pour régler la situation? Les témoins ont-ils des commentaires?

Mme Elliot: Monsieur le président, le direction des services du tarif douanier est responsable devant le ministre du Revenu.

Le président: C'est à lui que je faisais référence. Quelqu'un peut-il proposer une motion, honorables sénateurs?

Le sénateur Lewis: J'en fais la proposition.

Le président: Conformément à la procédure, la motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

Le président: Quelqu'un peut-il proposer une motion portant que les mémoires soient annexés aux délibérations de la séance d'aujourd'hui? Je pense que nous devrions tous recevoir des copies de ces mémoires.

Le sénateur Olson: J'en fais la proposition.

(Voir le texte des mémoires aux annexes, p. 2A:1 et 2A:5.)

Le président: Je suppose que les témoins communiqueront à chacune des parties intéressées la décision du Comité. Je ne crois pas que cela retarde l'adoption du projet de loi, mais nous devons répondre.

Le sénateur Olson: J'aimerais ajouter quelque chose. On a parlé d'un examen. Parlez-vous de l'examen des lignes directrices servant à déterminer ce qui est acceptable? Y a-t-il un examen de tout cela ou est-ce que l'examen est autorisé en vertu d'une date d'expiration de la loi?

Mme Elliot: Je répondais à la déclaration faite plus tôt—qui figure également dans l'une de ces lettres—à savoir que le projet de loi supprime la prérogative du Parlement d'effectuer un examen annuel de la censure. Je faisais valoir que cette interdiction figurait dans le tarif des douanes depuis de nombreuses années. La date d'expiration a été insérée dans l'interdiction lorsqu'une modification a été apportée en vue d'établir un lien entre les définitions de la documentation, et de la propagande haineuse, à caractère de trahison et séditions, et les définitions contenues dans le Code criminel. À cette époque, le Code criminel devait être modifié, en conséquence de quoi l'article tel que formulé tomberait et des modifications consécutives

[Text]

amendments would be made in the Criminal Code Act. That was where the expiry date came from.

The Chairman: But the Criminal Code has never been amended; is that correct?

Ms. Elliot: Not as it relates to this particular issue.

The Chairman: Is there any move to make those amendments in the Criminal Code?

Ms. Elliot: Members may recall that the bill died on the order paper prior to the last election. I am not familiar with the priority that the Minister of Justice is giving to this particular piece of legislation at this point in time. It is his responsibility.

Senator Olson: If I understand this correctly, that leads us to the possibility of our removing Parliament's right to review from the statutes even before it is put into the Criminal Code. Is that what it means, or does it mean something else?

Ms. Elliot: No. Any amendments to the Criminal Code and definitions—and this clause relates directly to definitions in the Criminal Code—would have to be made in the bill which is placed before Parliament, and the committee would have an opportunity to debate the issues of definition of pornography, censorship—whatever related items there are.

Senator Olson: Then is it true that Parliament now reserves unto itself the right to review definition of censorship and that sort of thing?

Ms. Elliot: No; it is somehow a misunderstanding that has arisen because of the expiry date attached to this particular clause. This particular clause provides the authority to prohibit goods as defined under the Criminal Code.

Senator Olson: Yes.

Ms. Elliot: The Criminal Code itself contains these definitions.

Senator Olson: I do not think I am asking the question correctly.

Ms. Elliot: Perhaps I am not answering it right.

Senator Olson: There is a provision under statute for Parliament to review the definitions that are involved in censorship. If that is now being removed—and I hope that it will be re-introduced in the Criminal Code—is that what the effect of passing this bill will be?

Ms. Elliot: No. Perhaps it would help if I read the clause which is currently in the Customs Tariff. Perhaps that would help clarify the matter. It states:

Books, printed paper, drawings, paintings, prints, . . . of any kind that

(a) are deemed to be obscene under subsection 159(8) of the Criminal Code;

(b) constitute hate propaganda within the meaning of subsection 281.3(8) of the Criminal Code;

(c) are of a treasonable character within the meaning of section 46 of the Criminal Code; or

[Traduction]

seraient apportées au Code criminel. C'est de là que provenait la date d'expiration.

Le président: Mais le Code criminel n'a jamais été modifié; est-ce exact?

Mme Elliot: Pas en ce qui concerne cette question particulière.

Le président: Des mesures ont-elles été prises pour apporter ces modifications au Code criminel?

Mme Elliot: Les membres du Comité se rappelleront que le projet de loi a expiré au Feuilleton avant la dernière élection. J'ignore le degré de priorité que le ministre de la justice accorde à cette mesure législative à l'heure actuelle. C'est sa responsabilité.

Le sénateur Olson: Si je comprends bien, il se pourrait que soit supprimé le droit légal du Parlement d'effectuer un examen, avant même que cela ne soit prévu dans le Code criminel. Est-ce bien cela, ou autre chose?

Mme Elliot: Non. Toute modification du Code criminel et de ses définitions—et cette disposition concerne directement les définitions du Code criminel—devrait figurer dans le projet de loi déposé devant le Parlement, et le Comité aurait la possibilité de discuter de la définition de la pornographie, de la censure, et de toute autre question connexe.

Le sénateur Olson: Dans ce cas, est-il vrai que le Parlement se réserve le droit d'examiner la définition de la censure, et autres choses du genre?

Mme Elliot: Non, c'est un malentendu qui tient à l'existence d'une date d'expiration liée à cette disposition particulière. Cette disposition confère le pouvoir d'interdire l'entrée de biens visés dans le Code criminel.

Le sénateur Olson: Oui.

Mme Elliot: Ces définitions sont contenues dans le Code criminel lui-même.

Le sénateur Olson: Je n'ai sans doute pas posé la question correctement.

Mme Elliot: Je ne donne peut-être pas la bonne réponse.

Le sénateur Olson: La loi contient une disposition qui autorise le Parlement à examiner les définitions visées par la censure. Si cette disposition est supprimée—et j'espère qu'elle sera rétablie dans le Code criminel—est-ce que ce sera le résultat de l'adoption du projet de loi?

Mme Elliot: Non. Il serait peut-être utile que je vous fasse lecture de l'article actuellement contenu dans le Tarif des douanes. Cela pourra peut-être éclaircir la question. L'article stipule:

Les livres, documents imprimés, dessins, peintures, imprimés . . . de toutes sortes qui

a) sont réputés être obscènes, en vertu du paragraphe 159(8) du Code criminel;

b) constituent de la propagande haineuse, au sens de l'alinéa 281.3(8) du Code criminel;

c) ont un caractère de trahison, au sens de l'article 46 du Code criminel;

[Text]

(d) are of a seditious character within the meaning of sections 60 and 61 of the Criminal Code. (This code expires December 31, 1989).

This provision provides the authority to prohibit goods as defined under the Criminal Code to prohibit the entry of goods at the border into Canada.

The Chairman: Without an expiry date.

Ms. Elliot: Yes, this bill would remove the expiry date. The issues related to the definition of pornography, hate propaganda, and so on, are all issues that relate to the Criminal Code definitions and can all be addressed by Parliament once that bill or a bill is tabled again in the House of Commons.

Senator Olson: It is only the date that is removed, so that it does not expire on that date. Therefore, these rules cannot be applied beyond that, whether or not we have got around to amending the Criminal Code.

Ms. Elliot: That is correct.

The Chairman: I think that is there to ensure that they apply and do not expire at the end of this year.

Are we ready to report the bill without amendment?

Senator Perrault: Yes.

Senator Cogger: I so move.

Senator Perrault: I second that.

The Chairman: Senator Cogger moves that Bill C-17 be reported to the Senate without amendment, and Senator Perrault seconds that motion.

All in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Those opposed? The motion is carried.

I thank our witnesses. I would ask members of the committee to stay on for a short period to discuss *in camera* the future work of the committee.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

d) ont un caractère séditieux, au sens des articles 60 et 61 du Code criminel (Ce code expire le 31 décembre 1989).

Cet article confère le pouvoir d'interdire les biens tels que définis dans le Code criminel, afin de les empêcher de franchir la frontière canadienne.

Le président: Sans date d'expiration.

Mme Elliot: Oui, le projet de loi supprimerait la date d'expiration. Les questions reliées à la définition de la pornographie, de la propagande haineuse, etc., sont toutes reliées aux définitions du Code criminel et peuvent être régies par le Parlement une fois que ce projet de loi ou un autre projet de loi aura été déposé à la Chambre des communes.

Le sénateur Olson: Seule la date est supprimée, de sorte qu'il n'y a pas expiration du code à cette date. Par conséquent, ces règles ne peuvent s'appliquer au-delà de cette date, peu importe que le Code criminel ait ou non été modifié.

Mme Elliot: C'est exact.

Le président: Je pense que cela vise à permettre de faire en sorte que les règles s'appliquent et qu'elles n'arrivent pas à expiration à la fin de l'année.

Sommes-nous prêts à faire rapport du projet de loi sans amendement?

Le sénateur Perrault: Oui.

Le sénateur Cogger: J'en fais la proposition.

Le sénateur Perrault: J'appuie la proposition.

Le président: Le sénateur Cogger propose qu'il soit fait rapport du projet de loi C-17 au Sénat sans amendement, et le sénateur Perrault appuie la motion.

Ceux qui sont en faveur?

Des voix: D'accord.

Le président: Ceux qui s'opposent? La motion est adoptée.

Je remercie les témoins. Je demanderai aux membres du Comité de rester sur place quelque temps pour discuter, à huis clos, des futurs travaux du Comité.

Le Comité poursuit à huis clos.

APPENDIX "ENR-2A"

PRESENTATION TO THE STANDING COMMITTEE
ON BANKING, FREE TRADE AND COMMERCE ON
THE SUBJECT OF AMENDMENTS TO THE CUSTOMS
TARIF
(BILL C-17)

Senator Sidney L. Buckwold:

The following is a summary of my experiences, as a Canadian bookseller, of the current state of Canada Customs procedures as well as my reactions to any proposed extensions of their controls.

L'Androgyne Bookstore has been in operation in Montréal for 16 years and specializes in gay and feminist studies. As well as providing books and information to the public at large, we do extensive ordering for various groups and institutions such as Concordia University, the Simone de Beauvoir institute, Québec's Conseil du statut de la femme, le Comité Sida-Aide de Montréal (CSAM), and McGill University. We can provide excellent references from representatives of these groups.

As is the case with most Canadian bookstores we import a large percentage of our books from other countries, largely the United States. For 15 of our 16 years Canada Customs has had no problem with any of our shipments. This suddenly changed last fall when officials at the border refused to release a large shipment of books due to the presence of one title: "Empire of the Senseless" by Kathy Acker. The officer in question claimed the book was obscene. For more details on this event I refer you to the enclosed copies of articles that appeared in various Canadian newspapers.

Because of this author's international reputation and due to the reactions from Canadian authors, publishers and journalists the book was eventually released. However, from that time on all orders crossing the border and destined for L'Androgyne have been pulled out of the system and inspected. Nothing was ever seized but the delays have been enormous.

Last month I was informed by officials at Fort Erie that another large shipment would be detained and three books seized due to their obscene content. All three books were written by William S. Burroughs, an author published around the world and taught in every major university. After numerous phone calls and letters these books were also released.

I do not expect all of you reading this today to agree with me or even with each other on what constitutes pornography. With each passage of new legislation it has become more and more obvious that a consensus among all Canadians is difficult. As a private citizen, and as a man raising a daughter I

ANNEXE «ENR-2A»

PRÉSENTATION AU COMITÉ PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE CONCERNANT LA
LOI MODIFIANT LE TARIF DES DOUANES
(PROJET DE LOI C-17)

À l'attention du sénateur Sidney L. Buckwold

Monsieur le Sénateur,

Voici un résumé de mes démêlés—en tant que libraire canadien—avec Douanes Canada dans le cadre de l'application du Tarif actuel de même que mon opinion à propos de tout projet d'élargissement du pouvoir de surveillance exercé par cet organisme.

La librairie L'Androgyne est en opération à Montréal depuis 16 ans et se spécialise dans les études sur la condition féminine et homosexuelle. En plus d'offrir des ouvrages et de l'information au grand public, nous remplissons aussi des commandes importantes pour divers groupes ou établissements comme l'Université Concordia, l'Institut Simone-de-Beauvoir, le Conseil du statut de la femme du Québec, le Comité Sida-Aide de Montréal (CSAM), et l'Université McGill. Nous pouvons vous transmettre d'excellentes références à ce sujet.

Comme c'est le cas pour la plupart des librairies canadiennes, un fort pourcentage de nos ouvrages proviennent d'autres pays, principalement des États-Unis. Au cours de nos 15 premières années d'existence, Douanes Canada n'a jamais eu quoi que ce soit à dire sur l'un ou l'autre des envois qui nous étaient destinés. Cette situation a soudainement changé l'automne dernier, après que des fonctionnaires en poste à la frontière eurent refusé de laisser passer un important envoi d'ouvrages en raison de la présence d'un titre: «*Empire of the Senseless*» de Kathy Acker. L'agent qui a pris cette décision a soutenu que cet ouvrage était obscène. Si vous désirez obtenir d'autres détails à ce sujet, je vous renvoie aux articles qui sont alors parus dans divers journaux canadiens et dont je vous fais tenir copie avec la présente.

En raison de la réputation internationale de cet auteur et des réactions des auteurs, éditeurs et journalistes canadiens, cet ouvrage a pu par la suite franchir la frontière. Toutefois, depuis cet incident, toutes les commandes destinées à L'Androgyne sont interceptées et inspectées. Rien n'a encore été saisi, mais les retards sont énormes.

Ainsi, le mois dernier, des fonctionnaires de Fort Erie m'ont informé qu'un autre envoi important serait retenu à la frontière et que trois livres seraient saisis parce qu'ils étaient obscènes. Ces trois ouvrages sont de William S. Burroughs, un auteur publié un peu partout au monde et enseigné dans toutes les universités d'importance. Après de nombreux appels et lettres, ces livres ont eux aussi été dédouanés.

Je ne m'attends pas à ce que toutes les personnes qui liront la présente lettre aujourd'hui définissent la pornographie de la même façon que moi—ou même que vous soyez tous en mesure de vous entendre sur une seule définition de celle-ci. À chaque fois que l'on a adopté une nouvelle loi à ce sujet, il est

am continually shocked by the proliferation of sexual images in local magazine stores—images fully displayed and at the eye-level of any five-year-old. I am not advocating the abolition of all controls and standards.

My goal here is to outline what I have learned about the procedures of Customs officials, procedures as frightening and obscene as anybody's definition of pornography.

Boxes are opened at the border so that Customs officials can levy import duty.

They are trained to know whether certain machine parts or certain food substances are taxable. According to one Customs official I spoke with, they receive no training in literature. Even though books are non-taxable at the border, they are sometimes opened. If at that time the agent is troubled by the nature of a certain book he sets the entire shipment aside for further inspection. He does not have to state, verbally or in writing, his objections. Nowhere does he sign his name.

To this day I remain amazed that a Customs official in the course of his day managed to find a passage he considered obscene on a particular page of a particular book among a shipment containing dozens of titles and nearly 200 books.

The shipment is then moved to the warehouse to await inspection. That warehouse is often in another city. Books destined for my store have been moved from Fort Erie to Hamilton to Niagara Falls. The next official to see these books works three days a week on other matters. I have been told that there are two officials per warehouse working two days a week on the inspection of books. It is very slow. Again, according to officials I spoke with, there is no special training at this level either. They don't get this job because they have a degree in literature or because they have followed a six week course in book inspection. They get this job according to seniority.

Faced with a book that has been put aside for inspection, an agent does not have much to go on. There is the outline provided by the federal government on the subjects deemed pornographic: sexual activity with children, with animals, violence, degradation, and sodomy. It is very brief and very vague. And there is the agent's own moral standard.

In the case of "Empire of the Senseless" by Kathy Acker, the agent told me it was obscene because it contained scenes of rape and sexual violence. When I asked him if the author's intent or reputation made any difference he said it did not. The author, who had recently been invited by the city of Toronto to read from this book, was expressing her condemnation of vio-

devenu de plus en plus évident qu'il est difficile de dégager un consensus au sein de la société canadienne. En tant que citoyen et responsable de l'éducation d'une fille, je suis toujours choqué de la prolifération des images sexuelles dans les boutiques où l'on vend des revues. Non seulement ces revues sont-elles bien en évidence, mais elles sont placées au niveau des enfants de cinq ans. Je ne préconise pas l'abolition de toute mesure de surveillance ou norme.

Je veux tout simplement vous faire part de ce que j'ai appris sur les méthodes des fonctionnaires de Douanes Canada, méthodes qui sont aussi apeurantes et obscènes que toute définition de la pornographie.

Les caisses sont tout d'abord ouvertes à la frontière de manière à ce que les représentants de Douanes Canada puissent percevoir les droits d'importation.

Ces agents ont été formés afin de pouvoir déterminer si certaines pièces de machine ou certaines substances alimentaires sont taxables ou assujetties à des droits. Selon l'un des fonctionnaires de Douanes Canada avec lequel je me suis entretenu, ces employés ne reçoivent aucune formation dans le domaine des livres. Même si ces derniers ne sont pas taxables à la frontière, les envois en contenant sont parfois ouverts. Si l'agent est alors troublé par la nature d'un ouvrage, l'ensemble de l'expédition est alors mise de côté afin d'être inspectée d'une manière plus approfondie. Cet agent n'a pas à préciser la nature de ses objections, soit oralement, soit par écrit. Il ne signe d'ailleurs nulle part.

Je reste encore stupéfait qu'un agent des douanes puisse au cours d'une journée trouver un passage qu'il juge obscène dans une page donnée d'un titre particulier expédié dans un envoi contenant des douzaines de titres et près de 200 ouvrages.

Toujours est-il que l'expédition en question est alors envoyée dans un entrepôt en vue de son inspection et cet entrepôt est souvent situé dans une autre ville. Les ouvrages qui m'étaient destinés ont ainsi quittés Fort Erie pour Hamilton, puis se sont retrouvés à Niagara Falls. Le fonctionnaire qui doit ensuite les examiner est affecté à d'autres tâches trois jours par semaine. On m'a indiqué que deux fonctionnaires par entrepôt travaillent deux jours par semaine à l'inspection des livres. Le processus est très lent. Ici encore, selon l'agent à qui j'ai parlé, aucune formation spéciale ne leur est fournie non plus. Ces postes ne sont pas accordés à des bacheliers en littérature ou à des employés qui ont suivi un cours de six semaines sur l'inspection des livres, ils sont plutôt comblés sur la base de l'ancienneté.

Confronté à un ouvrage qui a été mis de côté pour inspection, le fonctionnaire est passablement démuni. Il y a la description des sujets jugés pornographiques préparée par le gouvernement fédéral: les actes sexuels impliquant des enfants ou des animaux, les actes violents ou dégradants, et la sodomie. C'est très bref et très vague. Enfin, il y a aussi la propre morale de l'agent.

Dans le cas de l'ouvrage *«Empire of the Senseless»* de Kathy Acker, le fonctionnaire m'a déclaré qu'il était obscène parce qu'il contenait des scènes de viol et de violence sexuelle. Lorsque je lui ai demandé si l'on tenait compte de l'intention ou de la réputation de l'auteur, il m'a répondu par la négative. L'auteure en question, qui a été récemment invitée par la ville

lence, including sexual violence. How can one condemn something without talking about it? But for the agent "rape is rape, violence is violence" (his words).

If at this state the agent decides a book is obscene, he bans it and seizes all copies. If I as the importer feel he is wrong I must wait until I receive official notice of the seizure before I can launch an appeal. The receipt of written notice arrives one month after the actual seizure. The actual seizure occurs approximately two weeks after the initial inspection. The entire procedure has taken one and one half months.

If the agent finds the book NOT to be obscene (which has been the case for every one of our shipments detained at the border), the shipment is re-packed and returned to the original border crossing, from where it is forwarded to the importer. The delay here is two to three weeks.

There are, then, three stages of Customs control: inspection, detention and seizure. Even if the importer is lucky enough to find out about the problem early on, he can do nothing until seizure is actually declared. And Canada Customs is not required to inform the importer that there is a problem until a book is actually banned. (In every case I have found out only after numerous phone calls, at my expense, to Customs officials in various cities). Even if all books in a shipment are ultimately found to be blameless, they will have been detained for almost a month.

As stated previously, ever since last fall our shipments are regularly removed from the system and Inspected—and they are always released. My concern here is how long I can financially cover this continual delay. In the book business I am required to pay for all books ordered 30 days after the date of shipment, if I do not receive these books for most of those thirty days I will begin to have problems paying my bills. Mine is an independent bookstore run on a minimal profit margin. I cannot afford these delays. My American creditors do not care about my problems with the Canadian government.

Two other concerns remain. When I eventually do receive these shipments that have been opened, transported, re-opened, re-packed and released I receive damaged books. Either the packing material has been removed entirely, or the books are placed on top of the packing material, etc.

But more importantly, I do not understand why this is happening to my store. I have spoken with other booksellers in Montreal and Toronto. We order from the same companies. We use the same means of transport. And very often we stock the same books. Last fall I was the only bookseller in Montréal who did NOT have Kathy Acker's new book on his shelf.

de Toronto à lire des passages de cet ouvrage, y condamne la violence, notamment la violence sexuelle. Comment peut-on condamner quelque chose sans en parler? L'agent est cependant d'un autre avis: «le viol, c'est le viol, la violence, c'est la violence» (traduction de ses propos).

À cette étape, si un agent juge qu'un livre est obscène, il l'interdit et en saisit tous les exemplaires. Si je juge en tant qu'importateur qu'il est dans l'erreur, je dois attendre de recevoir l'avis officiel de la saisie avant d'en appeler de cette décision. Cet avis est habituellement reçu un mois après la saisie en tant que telle. Celle-ci survenant environ deux semaines après l'inspection initiale, l'ensemble du processus nécessite donc un mois et demi.

Si l'agent juge que le livre N'EST PAS obscène (ce qui a été le cas pour chacun des envois qui nous étaient destinés et qui ont été interceptés à la frontière), l'envoi est réemballé et retourné au poste de frontière d'origine, d'où il sera envoyé à l'importateur. Ces formalités nécessitent de deux à trois semaines.

La surveillance exercée par Douanes Canada se divise donc en trois étapes: l'inspection, la détention des ouvrages suspects et la saisie des ouvrages obscènes. Même si l'importateur a la chance de découvrir qu'il y a un problème tôt dans le processus, il ne peut rien faire tant que la saisie ne lui a pas été officiellement signifiée. Or, Douanes Canada n'est pas tenu d'informer l'importateur qu'un envoi qui lui est destiné présente un problème tant qu'un ouvrage n'a pas été interdit (dans chaque cas, je n'ai réussi à le découvrir qu'après avoir appelé à mes frais des fonctionnaires de Douanes Canada en poste dans diverses villes). Même si l'on juge que tous les ouvrages d'un envoi ne présentent en définitive aucun problème, ils auront été détenus pendant presque un mois.

Comme je l'ai déjà indiqué, depuis l'automne dernier, tous nos envois sont régulièrement interceptés et inspectés, et sont toujours dédouanés par la suite. Ce qui m'inquiète, c'est pendant combien de temps je pourrai assumer le coût financier de ces retards continuels? Dans le monde de l'édition, on exige que tous les ouvrages commandés soient réglés 30 jours après la date d'expédition. Si je ne suis pas en possession de ces ouvrages pendant la majeure partie de ces 30 jours, je vais commencer à avoir de la difficulté à régler mes factures. Je suis propriétaire d'une librairie indépendante dont la marge bénéficiaire est minime. Je ne peux me permettre ces retards et mes créanciers américains n'ont que faire des problèmes que me cause le gouvernement canadien.

Il y a aussi deux autres sources de préoccupations. Lorsque je reçois finalement les envois qui m'étaient destinés et qui ont été ouverts, transportés, réouverts, réemballés et finalement réexpédiés, les ouvrages qu'ils contiennent sont endommagés. En effet, les matériaux d'emballage ont été complètement enlevés, les livres ont été réemballés sur le dessus du contenant, etc.

Ce qui est cependant plus important, c'est que je ne comprends pas pourquoi l'on réserve ce sort aux ouvrages de mon établissement. J'ai parlé de ce problème avec d'autres libraires de Montréal et de Toronto. Nous commandons des mêmes sociétés, nous utilisons les mêmes moyens de transport et il arrive très souvent que nous ayons les mêmes ouvrages en librairie. L'automne dernier, j'étais le seul libraire de Montréal

In summary:

- A book is guilty until proven innocent.
- One Custom's agent decides for 22 million people.
- Customs agents do not have the skill, the training or the time to judge literature.
- No matter what the current legislation, literature will always be subject to the standards, whims, prejudices of whichever agent happens upon a book.
- How is it that a passage buried on, say, page 238 of a particular book can be banned while at the same time full colour photographs of most sexual acts can be viewed in almost any corner store?

I am very concerned with any extension to the already immense control Canada Customs exercises over what Canadians can or cannot read. Short of taking this task away from Customs officials, the government should remain very close to the daily operations of what is becoming an unwieldy and independent machine.

Thank you for having taken the time to read this. Please feel free to contact me for any further information.

Lawrence Boyle
L'Androgyne Bookstore
3636, boul. St-Laurent
Montréal, Québec
H2X 2V4
514/842-4765

à NE PAS avoir le dernier titre de Kathy Acker sur mes tablettes.

En résumé:

- Un livre est jugé coupable tant qu'on ne prouve pas qu'il est innocent.
- Un agent de Douanes Canada décide pour une population de 22 millions d'habitants.
- Les agents de Douanes Canada n'ont pas la compétence, la formation ou le temps requis pour juger de la valeur des livres.
- Peu importe la loi en vigueur, les livres seront toujours à la merci des normes, caprices ou préjugés de l'agent qui les examine.
- Comment se fait-il qu'un passage caché à, disons, la page 238 d'un ouvrage donné puisse être interdit tandis que n'importe lequel épicier du coin peut étaler des photographies en couleur de la plupart des actes sexuels?

Je suis très préoccupé de tout élargissement des pouvoirs de surveillance déjà énormes que détient Douanes Canada et qui lui permettent de déterminer ce que les Canadiens peuvent ou ne peuvent pas lire. S'il ne peut confier cette tâche à d'autres personnes que les agents de Douanes Canada, le gouvernement devrait surveiller très attentivement le fonctionnement quotidien de ce qui est en train de devenir une machine incontrôlable et indépendante.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de lire cette lettre. N'hésitez surtout pas à communiquer avec moi si vous désirez obtenir d'autres renseignements.

Lawrence Boyle
Librairie L'Androgyne
3636, Boul. Saint-Laurent
Montréal (Québec)
H2X 2V4
(514/842-4765)

APPENDICE "ENR-2B"

September 26, 1989

James Deva
Co-owner and Manager
Little Sister's Book and Art Emporium
1221 Thurlow Street
Vancouver, B.C.

Senate Committee
Regarding Customs Regulations
Ottawa, Ontario

Dear Senators:

My name is James Deva, I am co-owner and manager of Little Sister's Book and Art emporium in Vancouver. Little Sister's is a Gay and Lesbian bookstore that has been in operation since 1983. My interest in legislation regarding the operation of Customs Canada is always high, particularly when I have had so little opportunity to express my displeasure with the manner in which Customs Canada administers the present legislation and guidelines in regards to our store.

I understand that your committee is presently reviewing Bill C-17, a piece of legislation that in part will make the yearly review by the House of Commons in regards to censorship no longer necessary. I regard this new twist by the Government of Canada both dangerous and infuriating. Dangerous because it now entrenches into law a flawed stop-gap bill which was never designed as more than temporary legislation to deal with the complex issue of censorship versus freedom of expression.

I find C-17 infuriating because I believe that the government of Canada must stop pitching this hot potato behind their backs without allowing dialogue to take place; a discussion of censorship is past due in this country. The vast majority of Canadians do not realize the powers given to Custom's Canada to select the material that they will view and read. Most Canadians firmly believe in personal freedoms and are appalled at the concept of this unwieldy bureaucracy called Customs Canada poking through shipments of books searching for material that might offend "community standards". The discussion of what are community standards i.e.: the local community or all of Canada as a Community? Who is to measure and decide what are community standards? Bill C-17 stops the yearly review process of the complex issue of censorship.

I firmly believe that when power is given it is eventually abused, the power of a democracy is measured in part by its ability to identify this abuse and then to stop it. The history of our store and its problems with Custom's Canada is a long one: some of it interesting and newsworthy, most of it boring and bureaucratic but all of this history deals with the abuse of power by a branch of government that was created to "protect the people". When I am allowed an opportunity to discuss these problems involving censorship with those few politicians who will even consider our dilemma as serious the first Big Lie that I attempt to dispel is that all a gay bookstore could possibly be importing is pornography and that all of our problems with Custom's Canada involve the importation of pornogra-

ANNEXE «ENR-2B»

Le 26 septembre 1989

James Deva
Copropriétaire et gérant
Little Sister's Book and Art Emporium
1221 rue Thurlow
Vancouver (Colombie-Britannique)

Comité sénatorial
(Tarif des douanes)
Ottawa (Ontario)

Messieurs,

Mon nom est James Deva et je suis copropriétaire et gérant du Little Sister's Book and Art Emporium à Vancouver. Cet établissement, ouvert depuis 1983, vend du matériel pour homosexuels. Je m'intéresse toujours de près à la loi qui régit Douanes Canada; je m'y intéresse d'autant plus que j'ai rarement l'occasion d'exprimer mon mécontentement quant à la façon dont Douanes Canada applique la loi et les lignes directrices actuelles à l'égard de notre magasin.

Votre Comité examine actuellement le projet de loi C-17, qui aura notamment pour effet d'abolir l'examen annuel de la censure effectué jusqu'à maintenant par la Chambre des communes. Cette nouvelle entorse faite par le gouvernement canadien est dangereuse et exaspérante. Dangereuse parce qu'elle donne force de loi à un projet de loi imparfait et bouche-trous qui ne devrait être au départ qu'une mesure temporaire concernant la question complexe de la censure par opposition à la liberté d'expression. Le projet de loi C-17 m'exaspère parce que le gouvernement du Canada doit mettre fin une fois pour toutes ses attermoissements et ne plus empêcher le dialogue. Il est plus que temps de parler de la censure au Canada. La grande majorité des Canadiens ne sont pas conscients du pouvoir qu'exerce Douanes Canada dans le choix de ce qu'ils peuvent voir et lire. La plupart des Canadiens, qui croient fermement dans les libertés individuelles, constatent avec stupéfaction à quel point la lourde bureaucratie de Douanes Canada peut se permettre de fouiller dans les envois de livres, à la recherche de matériel susceptible d'offenser les "normes collectives". Le débat sur la définition des normes collectives doit tendre à déterminer si les normes ont un caractère local ou national. À qui incombe la responsabilité de définir les normes collectives? Le projet de loi C-17 met un terme au processus d'examen annuel de la question complexe de la censure.

Je suis convaincu que l'exercice du pouvoir engendre l'abus d'autorité et que la force d'une démocratie se mesure notamment à sa capacité de repérer les abus et d'y mettre un terme. Notre magasin éprouve depuis longtemps des difficultés avec Douanes Canada: certains sont intéressants et même signes de mention dans les journaux, mais la plupart sont plutôt sans intérêt et concernent la bureaucratie. Tous cependant mettent en évidence l'abus de pouvoir d'un organisme gouvernemental créé pour "protéger le public". Quand j'ai la possibilité de discuter des problèmes de la censure avec les rares politiciens qui acceptent de reconnaître le sérieux du dilemme auquel nous sommes confrontés, le premier mythe que j'essaie de dissiper est qu'une librairie gaie ne peut importer que de la pornogra-

phy; this simply is not true, literature is being seized, held for long periods of time (six months is not unusual for even the first, local level of appeal) and eventually destroyed. I wish that I could be present at your hearing today to actually show you a selection of the books that we have had problems with. I attach two news clippings from the Vancouver Sun that may help to show how extensive and offensive Customs Canada has been in our book seizures. If one Customs agent at the point of entry decides that any books which discuss my Gay lifestyle is offensive then he or she has the power to invoke the community standards clause and seize the entire shipment and the beginning of a long bureaucratic nightmare begins. The same agent who inspects shipments of bananas for blight examines the book shipments. No special training is required for the agents to make these decisions.

The second Big Lie involves the appeals process established apparently to safeguard the public from undue harassment by Customs Canada. It would seem only sensible that our store should be able to stop what we claim is unjustifiable persecution by using the established appeal process. The forms and guidelines which are constantly changing are almost impossible for the average citizen to wade through without professional help. The sensible solution seems to be to hire a lawyer for this complex appeal process; we were told that a seven thousand dollar retainer was necessary with the total cost of a multi leveled court appeal could involve between ten and fifteen thousand dollars, a crippling amount of money for a small business to even contemplate. In the spring of 1987 the B.C. Civil Liberties Organization did assist the store with a court case. After months of preparation with the plane reservations made for such anti-censorship figures as Margaret Atwood and June Callwood, the actual trial lasted less than fifteen minutes: Customs Canada conceded the case and we were given less than five hundred dollars in damages. The harassment has continued to this day, the store is never sure how long it will take to receive a shipment from out of country, it could be three weeks, or more probably several months while Customs Canada carefully examines the books. Meanwhile we have to pay for the material in thirty days. The fact that the vast majority of the books have been examined and seized and released several times seems not to matter. I view this sort of activity as harassment, and contrary to all my beliefs about freedom and the power of a democratic society to respect the beliefs and liberty of all citizens.

I thank you for your time in reading this appeal for consideration in discussion of the passage of Bill C-17. I have few illusions that your Senate committee has either the will or the power to stop this new twist to the sad old story of censorship in Canada. I do appreciate that you stopped and listened, perhaps that is the first step to change.

Yours sincerely,

James Deva

phie et que tous nos problèmes avec Douanes Canada proviennent de là. Ce n'est tout simplement pas la vérité et le matériel qui est saisi est retenu pendant de longues périodes (il n'est pas rare que ce soit six mois au premier niveau d'appel local) et finit par être détruit. J'aurais aimé pouvoir être présent à votre audience pour pouvoir vous montrer des échantillons de livres au sujet desquels on nous a causé des difficultés. J'ai joint à ma lettres deux coupures de journaux du Vancouver Sun pour vous aider à comprendre jusqu'où Douanes Canada peut pousser les saisies. Si un agent des douanes à un point d'entrée trouve offensants des livres qui portent sur le mode de vie des gais, il peut invoquer les normes collectives pour saisir tout l'envoi, et commence alors un long cauchemar bureaucratique. L'agent qui inspecte les cargaisons de bananes est le même que celui qui vérifie les envois de livres. Aucune formation spéciale n'est requise pour les agents qui prennent ces décisions.

L'autre grand mythe concerne le processus d'appel apparemment créé pour protéger le public contre des actes de harcèlement indues de Douanes Canada. Normalement, notre magasin devrait pouvoir utiliser la procédure d'appel instituée pour faire cesser ce qui nous paraît être une persécution injustifiée. Or, les formulaires et lignes directrices changent constamment et il est à peu près impossible pour le citoyen moyen de s'y retrouver sans l'aide d'un professionnel. Dans ce cas, il semblerait logique d'avoir recours aux services d'un avocat, mais on nous a demandé une provision de 7 000 \$ et le coût de la procédure à tous les paliers d'appel peut osciller entre 10 000 \$ et 15 000 \$, une dépense que ne peut évidemment pas se permettre un petit commerce comme le nôtre. Au printemps 1987, l'organisation des libertés civiles de la Colombie-Britannique a accordé son soutien à notre magasin dans une affaire judiciaire. Après nous y être préparés pendant des mois et avoir réservé des places dans des avions pour Mmes Margaret Atwood et June Callwood, des personnalités connues de la lutte contre la censure, l'audience en cour a duré moins de 15 minutes: Douanes Canada a concédé l'affaire et le tribunal nous a accordé moins de 500 \$ de dommages. Le harcèlement se poursuit toujours et nous ne savons jamais combien de temps il faudra attendre un envoi provenant de l'étranger; ce peut être trois semaines, mais dans la plupart des cas il faut attendre des mois avant que Douanes Canada n'ait terminé son examen minutieux des livres. Pour notre part, nous devons payer le matériel dans les 30 jours. Le fait que la grande majorité des livres aient été examinés, saisis et autorisés plusieurs fois ne semble pas préoccuper les autorités douanières. Je considère ce genre d'activité comme des actes de harcèlement qui vont à l'encontre de mes convictions sur la liberté et le pouvoir d'une société démocratique de respecter les croyances et la liberté de tous.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de lire mon appel à l'occasion de l'étude du projet de loi C-17. Je ne me fais cependant pas d'illusions sur la volonté ou la capacité de votre comité de remédier à l'entorse créée, une fois de plus, par la censure au Canada. Je vous suis cependant reconnaissant d'avoir pris le temps de prendre connaissance de mon mémoire; ce pourrait être le prélude à un changement.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

James Deva



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Tariffs Division, Department of Finance:

Ms. Janice Elliot, Assistant Director;

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff
Affairs.

De la division des Tarifs, ministère des Finances:

M^{me} Janice Elliot, directrice adjointe;

M. Darwin Satherstrom, chef, Questions tarifaires interna-
tionales.



Second Session
Thirty-~~third~~ Parliament, 1989
FOURTH

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, October 17, 1989

Le mardi 17 octobre 1989

Issue No. 3

First Proceedings on:

**Study of Canadian Financial
Institutions**

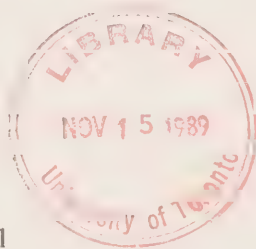
Fascicule n° 3

Premier fascicule concernant:

**Étude des institutions financières
canadiennes**

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C.(or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, P.C.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p.(ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 17, 1989
(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Frith, Kirby, Kolber, Ottenheimer, Perrault, Poitras, and Simard. (11)

In attendance: From the School of Policy Studies, Queen's University: Prof. Thomas J. Courchene; *From Martineau Walker:* Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel; *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. John Raymond LaBrosse, Acting Director, Financial Institutions and Markets Division;

Ms. Louise Pelly, Legal Advisor, Financial Institutions and Markets Division.

From Jalynn Bennett Associates Limited:

Ms. Jalynn Bennett, President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, proceeded to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Ottenheimer moved that, pursuant to the Order of Reference dated October 4, 1989 relative to the study of Canadian financial institutions, the following budget application for the fiscal year ending March 31, 1990 be concurred in; and

That the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other	
Services (including salaries)	\$45,300.00
Transportation and	
Communications	6,500.00
All Other Expenditures	<u>1,500.00</u>
TOTAL	<u>\$53,300.00</u>

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 OCTOBRE 1989
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30. L'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président) occupe le fauteuil.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Cogger, Frith, Kirby, Kolber, Ottenheimer, Perrault, Poitras et Simard. (11)

Également présents: De l'École de sciences politiques de l'Université Queen: M. Thomas J. Courchene; de Martineau Walker: M. Gérald A. Lacoste, avocat; De la Division de l'économie du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint, direction de la politique du secteur financier;

M. John Raymond LaBrosse, directeur intérimaire, Division des institutions et des marchés financiers;

M^{me} Louise Pelly, conseiller juridique, Division des institutions et des marchés financiers.

De Jalynn Bennett Associates Limited:

M^{me} Jalynn Bennett, présidente.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 4 octobre 1989, le Comité étudie l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution et, en particulier, l'appartenance de ces institutions.

Il est convenu que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que, conformément à l'ordre de renvoi daté du 4 octobre 1989 concernant l'étude des institutions financières canadiennes, la demande de budget suivante pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 soit adoptée; et

Que le président soumette ladite demande de budget à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres	
(y compris les salaires)	45 300 \$
Transports et communications	6 500
Autres dépenses	<u>1 500</u>
TOTAL	<u>53 300 \$</u>

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee proceeded to meet in public.

The witnesses from the Department of Finance made a statement and answered questions.

Ms. Bennett made a statement and answered questions.

At 12:15 p.m. it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 12:26 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité se réunit en audience publique.

Les témoins du ministère des Finances font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

M^{me} Bennett fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 12 h 15, il est *convenu* que le Comité se réunisse à huis clos.

À 12 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 17, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m. to commence its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

Following *in camera* proceedings.

The Chairman: Honourable senators, at this meeting we are beginning our study of financial institutions. It has been a few years since the Senate embarked on this voyage, but the committee did present a report on a previous occasion. Conditions since that time have changed significantly, and I am sure that the committee is anxious to hear from the representatives from the Department of Finance today on some of those changes such as new pressures, problems and challenges that face the government in determining the future of financial institutions in today's competitive global society. This is the first meeting of the study, and I think the committee will find it interesting.

Our first witness is from the Department of Finance, Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch. I see you have another gentleman with you, Mr. Le Pan, and you may introduce him if you wish. If it is your intention to make an opening statement, please do so, and then you may answer any questions that senators may have for you.

Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Yes, sir, if I may. Thank you, senator. I am more than happy to be here on the first day of your study of these important issues. Before I begin, let me introduce my colleagues. On my immediate right is Mr. Ray LaBrosse, who is Acting Director of the Financial Institutions and Markets Division in my branch. He has also been involved in the details of the negotiation of the Free Trade Agreement in financial services prior to his returning to the Department of Finance approximately a year ago. I have two other people with me, senator, who I may need to call on depending on the nature of the questions: Louise Pelly, who is on interchange with the department from Stikeman, Elliot in Montreal assisting us in our work, and Rima McGown, who is a member of Mr. LaBrosse's staff.

I believe I indicated that I am not in a position to talk very much, if at all, about the progress of our domestic reforms, but I thought that it might be useful to start by talking, as you have indicated, about the number of developments that are happening internationally and, to some extent, domestically, with particular focus on the developments in Europe under the 1992 initiative and also the Free Trade Agreement in financial services. I would be in a position to make a number of comments about how those may influence events in Canada, and I

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour entreprendre l'étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Après délibérations à huis clos.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons entreprendre aujourd'hui notre étude des institutions financières. Cela fait déjà quelques années que le Sénat s'est lancé dans cette aventure et le Comité a d'ailleurs déjà présenté un rapport à cet effet. La situation a beaucoup changé depuis et je suis convaincu que les membres du Comité sont très désireux d'entendre les représentants du ministère des Finances qui, aujourd'hui, vont nous parler de ces changements, tels les pressions, les problèmes et les défis auxquels le gouvernement doit faire face en planifiant l'avenir des institutions financières dans le monde compétitif d'aujourd'hui. Il s'agit de notre première séance à ce sujet. Je pense que les membres du Comité trouveront cette étude intéressante.

M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier du ministère des Finances, est notre premier témoin. Je vois que vous êtes accompagné d'une autre personne, monsieur Le Pan, et vous pourrez nous la présenter si vous le voulez. Je vous demanderais maintenant de faire votre déclaration préliminaire, le cas échéant, avant de répondre aux questions que les sénateurs pourraient vous poser.

M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Merci monsieur le sénateur. Je suis très heureux d'être parmi vous en ce premier jour de l'examen de ces importantes questions. Avant de commencer, permettez-moi de vous présenter mes collègues. À ma droite, M. Ray LaBrosse, directeur intérimaire de la Division des institutions et des marchés financiers de ma direction, qui a également participé aux négociations de l'Accord de libre-échange relatives aux services financiers, avant de revenir au ministère des Finances il y a à peu près une année. Deux autres personnes m'accompagnent. Il se peut que je leur demande de prendre la parole selon la nature des questions. Il s'agit de Louise Pelly, en échange actuellement au Ministère et qui vient de la société Stikeman, Elliot de Montréal et de Rima McGown, membre du personnel de M. LaBrosse.

Je pense avoir indiqué que je ne suis pas en mesure de m'étendre sur le progrès de nos réformes nationales. Je pense, par contre, qu'il serait utile de commencer par parler, comme vous l'avez indiqué, des faits nouveaux survenus dans le monde et, dans une certaine mesure, au Canada. Je me propose d'insister en particulier sur ce qui se passe en Europe dans le cadre de l'initiative de 1992 ainsi que sur l'Accord de libre-échange, tel qu'il s'applique aux services financiers. Je serais en mesure de faire plusieurs commentaires à propos des réper-

[Text]

would be more than happy to answer whatever questions there may be.

For background purposes, I think it is useful to recognize that the financial institutions sector in Canada is characterized by a number of groups, historically called pillars, that, to a greater or lesser extent, are breaking down de facto in the marketplace. The banking sector accounts for two-thirds of deposits and is comprised of the major so-called schedule A banks, domestic banks and some 60 foreign bank subsidiaries that have entered Canada since 1980.

Federally incorporated trust companies are a major competitive force in the market, which are largely domestic competitors of the banks and are often part of conglomerate groups, although many of them are starting to move off-shore in various ways. For example, in this morning's newspaper there was something about Royal Trust's further acquisitions in the United States, and that has been one of the trust companies that has started to move off-shore. In many other countries the trust group does not exist per se because those functions are performed by banks. So in the United States many of the trustee functions would be performed and are powers available to the banking sector.

In the insurance company sector in Canada, some five of the top eight companies are mutual companies owned by the policy holders. There is a significant foreign presence, particularly in the property and casualty business. Overall across the system, some 80 per cent of the deposits are in federally regulated institutions and 20 per cent are in institutions regulated by the provinces. Of course, the provinces have a key role here in that while jurisdiction for banks and banking is federal under the Constitution, jurisdiction over trust companies is split, and there are a number of provincially incorporated trust companies. The federal power in the trust companies area fundamentally comes from its ability to incorporate companies and, therefore, the regulations that go on associated with that. The provincial powers in that situation are derived from property and civil rights powers. Of course there are major provincially chartered institutions in the insurance area, for example the Caisse Desjardins grouping in Quebec and the other cooperatives in the rest of Canada, which have a significant portion of the financial sector activity.

If I may, Mr. Chairman, with that brief "tour d'horizon" of what the structures are—and I would be prepared to elaborate about what has been happening in terms of the breaking down of some of those distinctions between the players because there is a breaking down that has been going on in the marketplace—if I might move internationally for a moment, I think that the Europe 1992 developments fundamentally have a number of potential implications for Canada. There is clearly a further liberalization of European markets going on, which may well imply more effective competition and opportunities for Canadian firms and for those of other countries.

[Traduction]

cussions que tous ces faits pourraient avoir sur le Canada et je serais ensuite très heureux de répondre aux questions.

À titre d'information, je pense qu'il est utile de savoir que le secteur des institutions financières au Canada se distingue de celui des autres pays par l'existence d'un nombre de groupes financiers traditionnellement appelés piliers qui, dans une faible ou une grande mesure, perdent en fait de leur emprise. Le secteur bancaire représente les deux-tiers des dépôts et regroupe les grandes banques de l'annexe A, les banques canadiennes ainsi que quelque 60 filiales bancaires étrangères installées au Canada depuis 1980.

Les fiducies constituées en sociétés fédérales sont fortement compétitives; elles font essentiellement concurrence sur le marché canadien aux banques et font souvent partie d'un conglomerat, même si beaucoup d'entre elles commencent à se tourner vers l'étranger. Par exemple, dans le journal de ce matin, on trouve un article sur d'autres acquisitions que le Trust royal effectuée aux États-Unis; cette société est l'une de celles qui ont commencé à se tourner vers l'étranger. Dans beaucoup d'autres pays, il n'y a pas de sociétés de fiducie en tant que telles, étant donné que ce sont les banques qui offrent ces services. Ainsi, aux États-Unis, beaucoup des fonctions de fiducie relèvent du secteur bancaire.

Dans le secteur des compagnies d'assurance au Canada, cinq des huit plus grandes compagnies sont des mutuelles appartenant aux détenteurs de police. La présence étrangère dans ce domaine est importante, notamment pour l'assurance des biens et des accidents corporels. Pour ce qui est de l'ensemble du système, quelque 80 p. 100 des dépôts se trouvent dans des institutions réglementées par le gouvernement fédéral et les 20 p. 100 restants dans des institutions réglementées par les provinces. Les provinces jouent bien entendu un rôle essentiel. En effet, même si, en vertu de la Constitution, les banques et les opérations bancaires relèvent de la compétence fédérale, les sociétés de fiducie ressortissent autant à la compétence fédérale qu'à la compétence provinciale. Il existe d'ailleurs plusieurs sociétés de fiducie constituées en sociétés provinciales. Le gouvernement fédéral est habilité à constituer des sociétés dotées de la personnalité morale et par conséquent à prévoir les règlements qui s'y rattachent; c'est là son pouvoir essentiel au regard des sociétés de fiducie. Les provinces exercent dans ce domaine des pouvoirs liés aux biens et aux droits civils. Il existe bien sûr de grosses compagnies d'assurance à charte provinciale comme le groupe de la Caisse Desjardins au Québec et d'autres coopératives dans le reste du Canada qui détiennent une part importante du secteur financier.

Si vous le permettez, monsieur le président, après ce rapide tour d'horizon des structures—je serais d'ailleurs prêt à m'étendre davantage sur la disparition de quelques-unes des distinctions entre les intervenants du marché—j'aimerais aborder la question sous l'aspect international. Je veux parler plus précisément de l'Europe de 1992 et de ses répercussions éventuelles sur le Canada. Il est clair que les marchés européens se libéralisent de plus en plus, ce qui pourrait fort bien se traduire par une concurrence plus soutenue et des débouchés plus nombreux pour les firmes canadiennes ainsi que celles d'autres pays.

[Text]

In some cases the operation of the 1992 initiatives and the attitude that the European community may take regarding developments such as discussions of trade in financial services in the multi-lateral trade negotiations round—and I will come back to that for a moment—may have some effect on our rules. As well, in a number of cases, Europe and European developments represent an interesting contrast to what is happening in Canada.

What is Europe 1992? To begin with, the date itself is effectively a self-imposed deadline by the community and its member states to have passed and put in place a number of measures and directives that will try to achieve a unified market within Europe. I believe they identified several hundred measures across a wide range of economic matters dealing with everything from financial institutions to trade and tariffs taxation, et cetera, and standards to try and achieve a unified market. In the financial area, the key measures relate to the treatment of banking, securities, sometimes called investment banking, insurance and capital.

In the financial area, the 1992 initiative is founded on three principles, the first of which is mutual recognition by the member states of the Community of the authorization for a financial institution to do business in another member's state. This is commonly referred to as "home country rule". What does it mean in practice? It means that if the Deutsche Bank is authorized, as it is, of course, to do banking business in Germany, under the second 1992 directive on banking, the United Kingdom would be required to recognize that authorization given by the German authorities and would thereby be required to permit the Deutsche Bank to do banking business in the United Kingdom by providing services directly or by establishing a branch. That is what mutual recognition means. The German authorities, in turn, would recognize Barclay's Bank's authorization in the United Kingdom and thereby, by virtue of its authorization in the United Kingdom alone, it would be permitted to do business in Germany. That fundamental principle of mutual recognition is the driving force behind a lot of the liberalization that is going on, and it contrasts with the previous situation in which each country, to a greater or lesser extent, has to authorize a financial institution to do business in that country.

I shall contrast that fundamental principle with what happens in Canada. Currently in Canada a federal trust company would have to have separate authorization, a separate licence, to do business in each of the provinces, whereas if one had followed the mutual recognition concept as it applies in the European Community one authorization would do it.

Senator Austin: If I may interrupt the witness on the last point, my impression was that the provinces could not restrict federally chartered financial institutions from doing business within their borders.

Mr. Le Pan: It might be useful, senator, to finish off the principles of the European Community and then to comment upon the trust company situation.

[Traduction]

Dans certains cas, les initiatives de 1992 et l'attitude de la collectivité européenne à l'égard des négociations commerciales multilatérales sur le commerce et les services financiers,—je vais y revenir d'ailleurs—, peuvent avoir un certain impact sur nos règles. De même, dans plusieurs cas, ce qui se passe en Europe contraste de façon intéressante avec ce qui se passe au Canada.

Qu'est-ce que l'Europe de 1992? Pour commencer, la date de 1992 est un délai que la Communauté et ses États membres se sont imposé pour adopter et mettre en place toute une série de mesures et de directives visant à instituer un marché unifié en Europe. Si je ne me trompe pas, les pays visés ont dénombré plusieurs centaines de mesures visant un large éventail de questions économiques relatives aux institutions financières, aux taxes sur les échanges et aux droits tarifaires, etc.; ils ont en outre fixé des normes visant l'unification du marché. Dans le domaine financier, les principales mesures touchent le traitement des opérations bancaires, les valeurs mobilières, parfois appelées services bancaires d'investissement, l'assurance et le capital.

En ce qui concerne le domaine financier, l'initiative de 1992 s'appuie sur trois principes, le premier étant la reconnaissance mutuelle par les États membres de la communauté de l'autorisation donnée à une institution financière d'opérer dans un autre État membre. Cela s'appelle communément la «règle du pays d'origine». Que signifie-t-elle en pratique? Elle signifie que si la Deutsche Bank est autorisée, comme c'est le cas, bien entendu, à opérer en Allemagne, le Royaume-Uni serait obligé, en vertu de la deuxième directive de 1992 sur les banques, de reconnaître l'autorisation accordée par les autorités allemandes et devrait, par conséquent, autoriser la Deutsche Bank à offrir des services bancaires au Royaume-Uni directement ou par le truchement d'une succursale. C'est ce que la reconnaissance mutuelle veut dire. Les autorités allemandes à leur tour, reconnaîtraient l'autorisation accordée à la Barclay's Bank au Royaume-Uni et par conséquent, permettraient à cette banque de faire des opérations bancaires en Allemagne. C'est ce principe fondamental de reconnaissance mutuelle qui est l'idée force de la libéralisation actuelle et qui s'oppose de façon frappante à la situation antérieure où chaque pays, dans une faible ou grande mesure, devait autoriser une institution financière à opérer à l'intérieur de ses frontières.

Je vais ici comparer ce principe fondamental à ce qui se passe au Canada. À l'heure actuelle, une société fiduciaire fédérale au Canada doit avoir une autorisation et un permis distincts avant de pouvoir offrir des services de fiducie dans chacune des provinces, alors que si l'on adoptait le concept de reconnaissance mutuelle tel qu'il s'applique dans la Communauté européenne, une seule autorisation suffirait.

Le sénateur Austin: Si je puis me permettre d'interrompre le témoin, je pensais que les provinces ne pouvaient pas empêcher des institutions financières à charte fédérale d'offrir des services à l'intérieur de leurs frontières.

M. Le Pan: Je pense qu'il serait préférable, monsieur le sénateur, d'en finir d'abord avec les principes de la Commu-

[Text]

Take the trust company situation in Canada. A federal trust company currently operating in Ontario, for example, is subject to a number of the provisions of the Ontario trust company law. Effectively, as a result of that, it is subject to a federal law and an Ontario law. Indeed, the Ontario law may apply to the operations of that company even outside the Province of Ontario. A federal company, if it has operations also in Quebec or in B.C., might potentially be subject to rules in those jurisdictions, as well.

Senator Austin: It was my impression that it was a matter of comity. I thought that the federal banking power would override but that the federal power has not been exercised with respect to trust companies.

Mr. Le Pan: I hesitate to offer an off the cuff constitutional opinion, senator, but essentially the power to regulate federal trust companies per se does not proceed from the banking power. It proceeds from a separate power of the federal government to incorporate companies—including, in this case, trust companies—and to regulate certain aspects of their behavior, such as their corporate governance, their capital and things of that nature. But it is less clear that it extends to the regulation of all of its activities, including all of its relationships towards depositors, which would take into account disclosure and things of that sort. There is a clear overlap, if you will, in jurisdiction in terms of the trust companies that does not exist in terms of the banks.

If I may, Senator, there are two other principles that I think are relevant in the European case. Mutual recognition is subject to the harmonization of minimum standards and, in particular, minimum capital standards, so that the Community countries are working on a minimum capital standard that would apply to all institutions. In addition, behind that there is the need to have adequate cooperation among regulators, who must deal with cross-border institutions for the exchange of information, supervision, et cetera.

The third principle is that the so-called conduct of business rules would generally be those of the host country or the country in which the services are provided. Therefore, in my previous example, if the Deutsche Bank is providing securities services to the residents of the United Kingdom, the rules on the conduct of business as to the type of disclosure or the type of contract, et cetera, would have to be the rules of the United Kingdom. That corresponds to the point I was making earlier about the situation with respect to trust companies in Canada, in the sense of conduct of business rules as opposed to prudential rules, like capital rules and standards of that nature.

Senator Austin: If I may interrupt the witness again, I do not see a parity here. In the case of the European Community, you have one group of sovereign countries that have entered into an agreement for the conduct of business. In the case of Canada, you have a federal state with a division of powers, and the rules apply differently.

[Traduction]

nauté européenne avant de passer à l'examen de la situation des sociétés de fiducie.

Examinons le statut des sociétés de fiducie au Canada. Une société de fiducie fédérale qui se trouve actuellement en Ontario, par exemple, est assujettie à plusieurs dispositions de la Loi sur les compagnies fiduciaires de l'Ontario. Elle est donc soumise à une loi fédérale ainsi qu'à une loi de l'Ontario. La loi ontarienne s'applique d'ailleurs aux opérations que cette compagnie effectue à l'extérieur de la province de l'Ontario. Une compagnie fédérale qui opère également au Québec ou en C.-B. peut, potentiellement, être soumise aux lois de ces provinces également.

Le sénateur Austin: Je pensais qu'il s'agissait d'une question de courtoisie. Je pensais que le pouvoir bancaire fédéral l'emporterait, mais que ce pouvoir n'est pas exercé à l'égard des sociétés de fiducie.

M. Le Pan: Il m'est difficile de formuler sur le champ une opinion d'ordre constitutionnel, monsieur le sénateur, mais je peux dire que le pouvoir de réglementation des sociétés fiduciaires fédérales ne découle pas en tant que tel du pouvoir bancaire, mais bien d'un pouvoir distinct du gouvernement fédéral, soit le pouvoir de constituer des sociétés—y compris, dans ce cas, de sociétés de fiducie—et le pouvoir de réglementer certains aspects de leur gestion, de leur capital, etc. Je ne pense pas qu'il s'étende à la réglementation de toutes leurs activités y compris les rapports qu'elles établissent avec les déposants, ce qui supposerait la divulgation des renseignements, etc. Il y a bel et bien chevauchement des compétences en ce qui concerne les sociétés de fiducie, ce qui n'est pas le cas pour les banques.

Si vous permettez, monsieur le sénateur, je pense que deux autres principes s'appliquent à l'Europe. La reconnaissance mutuelle dépend de l'harmonisation de normes minimales, dans le domaine du capital notamment; ainsi, les pays de la Communauté s'efforcent de fixer une norme minimale en matière de capital qui s'appliquerait à toutes les institutions. En outre, une coopération efficace s'impose entre les organismes de réglementation qui s'occupent des institutions transfrontalières et qui pourraient ainsi échanger des renseignements, exercer une surveillance, etc.

En ce qui concerne le troisième principe, les règles visant la direction des affaires seraient celles en général du pays hôte ou du pays où les services sont offerts. Reprenons l'exemple précédent. Si la Deutsche Bank offre des services de courtage en valeurs mobilières aux résidents du Royaume-Uni, les règles visant la direction des affaires quant au genre de divulgation ou de contrat, etc. devraient être celles du Royaume-Uni. Cela correspond à ce que je disais plus haut à propos de la situation des sociétés de fiducie au Canada eu égard aux règles relatives à la direction des affaires par opposition aux règles de prudence comme les règles visant le capital et autres normes de ce genre.

Le sénateur Austin: Permettez-moi d'interrompre de nouveau le témoin. Je ne vois pas la comparaison ici. La communauté européenne est un groupe de pays souverains ayant conclu un accord ayant trait aux affaires. Le Canada est un État fédéral où les pouvoirs sont divisés, si bien que les règles s'appliquent différemment.

[Text]

Mr. Le Pan: Yes, I agree with that, senator. My point is that in the context of the European Community there is a division of responsibilities between home and host states in terms of prudential rules versus certain so-called conduct of business rules. In a sense, some of that is similar. I would not say it is identical; I agree with that. There is similar tension and therefore a similar need to work out the interaction between prudential rules and conduct of business rules.

As a result of the general opening up of a more unified market and the so-called single banking licence as well as the progressive rule over exchange controls and a number of other events, there are certainly cross-border alliances proceeding in the United Kingdom. A number of European banks from one area have been acquiring insurance companies and a number of European banks have moved from their home countries to set up or to acquire subsidiaries in other countries and to form alliances across borders to provide services, whether they be banking services, investment banking services, mutual funds or otherwise.

If I may, before I move to the Free Trade Agreement, I will talk a little bit about something I referred to earlier, the multilateral trade negotiations. It is an ongoing process that may be influenced by developments in various countries and may ultimately influence rules in the countries participating in that process, including Canada. Honourable senators will no doubt know that in Montreal last December there was a general agreement on some broad principles to guide the multilateral trade negotiations in respect of services. Without prejudice to the coverage of any eventual agreement—i.e. without prejudice to whether an agreement would cover financial services or not—a process of testing those principles is going on at the moment to see the extent to which they would apply to sectors such as financial services and whether or not those principles would need to be altered or adjusted if they were to apply to financial services. The GATT round of negotiations on services is proceeding on a variety of levels, including development on the framework as well as work on considering how financial services might or might not be covered by the agreement. We are participating in that process, as is the European Community, the United States, Japan, and a variety of other countries.

Part of the developments in Europe that have had impact, either through multilateral trade negotiations or through other processes, is the whole issue of reciprocity, which has received a fair amount of press. The European Community initially proposed a strict reciprocity requirement that would have required a reciprocal treatment from a country such as Canada should institutions from Canada want to establish newly in a member country in the community. The position concerning institutions that were already established in the community, as is the case for a number of our banks, insurance companies and trust companies, was initially unclear.

After a fair amount of reaction from a number of countries, two potential difficulties with the reciprocity provisions arose.

[Traduction]

M. Le Pan: Oui, je suis d'accord, monsieur le sénateur. Ce que je veux dire, c'est que dans le contexte de la Communauté européenne, les responsabilités sont réparties entre les États d'origine et les États hôtes en ce qui concerne les règles de prudence par rapport à certaines règles relatives à la conduite des affaires. Dans un certain sens, il y a des ressemblances. Je ne dirais pas que les deux systèmes sont identiques. Les tensions sont les mêmes et il faut donc parvenir à une bonne interaction entre les règles de prudence et celles relatives à la conduite des affaires.

C'est un fait certain que des alliances transfrontalières se produisent au Royaume-Uni en raison de l'ouverture générale d'un marché plus unifié et de l'acceptation d'un permis bancaire unique ainsi qu'en raison de l'assouplissement des règles du contrôle des changes et d'autres faits nouveaux. Plusieurs banques européennes ont acheté des compagnies d'assurance, plusieurs ont installé ou acheté des filiales dans d'autres pays et plusieurs se sont regroupées au-delà des frontières de leur pays pour offrir des services, qu'il s'agisse de services bancaires, de services bancaires d'investissement, des fonds mutuels ou qui sais-je.

Avant de passer à l'Accord de libre-échange, j'aimerais m'attarder sur les négociations commerciales multilatérales auxquelles j'ai fait allusion plus haut. Il s'agit d'un processus continu sur lesquels des faits nouveaux survenant dans divers pays peuvent influencer et qui peut, au bout du compte, influencer sur les règles en vigueur dans les pays participant à ce processus, dont le Canada. Les honorables sénateurs ne sont pas sans savoir qu'à Montréal, en décembre dernier, un consensus général s'est dégagé à propos de grands principes permettant d'orienter les négociations commerciales multilatérales à l'égard des services. Sans préjudice de ce que pourra comporter un accord éventuel—qu'il y ait accord sur les services financiers ou non—ces principes sont actuellement pérouvés afin de voir jusqu'à quel point ils pourraient s'appliquer à certains secteurs comme les services financiers et afin de voir s'il faudrait ou non les modifier ou les corriger, dans la mesure où ils s'appliqueraient aux services financiers. Les négociations du GATT sur les services se font à plusieurs niveaux et comprennent l'élaboration des paramètres ainsi que des études sur la façon dont les services financiers pourraient être visés ou non par l'accord. Nous participons à ce processus, tout comme la Communauté européenne, les États-Unis, le Japon et plusieurs autres pays.

La question de la réciprocité, qui a fait l'objet de beaucoup d'articles de presse, fait partie des faits nouveaux survenus en Europe ayant eu un certain impact, par le truchement des négociations commerciales multilatérales ou autres processus. La Communauté européenne avait initialement proposé une obligation stricte de réciprocité qui aurait exigé de la part d'un pays comme le Canada un traitement réciproque dans le cas où des institutions canadiennes souhaiteraient s'implanter dans un pays membre de la Communauté. La situation des institutions déjà implantées dans la Communauté, comme c'est le cas de plusieurs de nos banques, compagnies d'assurance et sociétés de fiducie, n'était pas claire initialement.

Après d'assez nombreuses réactions de la part de plusieurs pays, deux difficultés relatives à cette disposition de réciprocité

[Text]

It has been altered and the draft second banking directive, which has yet to be formally ratified by the council or the European Parliament but is expected to be reasonably soon, contains a reciprocity provision. However, the reciprocity provision operates in a much more gentle kind of way than did its predecessor.

First, if there is not some kind of reasonable access to a market for European institutions, the reciprocity provisions in the second banking directive mandates the European commission to enter into negotiations with the country concerned.

The Chairman: May I interrupt you there?

Mr. Le Pan: Sure.

The Chairman: If that situation prevails and there is not free access of a European financial institution into Canada, you say that the government of that particular country would enter into negotiations with Canada with the idea of bringing about a situation in which they could both live with?

Mr. Le Pan: Yes. The European commission would enter into the negotiation, not the individual country.

The Chairman: Yes, it would be the commission.

In the meantime, what is the position of the Canadian company that is trying, in the multilateral process, to be involved in business in Europe?

Mr. Le Pan: That provision mandating the commission to negotiate is not tied to any specific application. While that process is going on there is no immediate bar to any individual application, nor is that negotiation process necessarily triggered by an application by a Canadian company. It can be triggered merely by a finding of the commission that there is not effective market access as they saw it.

The second part of the reciprocity provision essentially looks to whether or not there is so-called "national treatment" in a foreign country. In other words, whether institutions from the European Community obtain treatment in a foreign market such as Canada's that is the same as Canadian institutions get in Canada. That is what national treatment fundamentally means. If there is not national treatment and there is not effective market access for European institutions, any applications that are pending from a Canadian institution could be held up for a short period of time. Clearly, that process could be extended. In order for applications to be held up there must not be so-called "national treatment" or "equal treatment" between foreign firms in Canada and Canadian firms in Canada. As well, there must not be effective market access. Those two conditions must be met before the process can trigger holding up applications.

The Chairman: Would a foreign firm trying to do business in Canada, or a Canadian firm trying to do business in Europe, have to be incorporated in the country in which they wanted to do business or could they operate out of their Canadian head office, for example?

Mr. Le Pan: For a Canadian firm to be able to benefit from a single banking licence and the ability to move within the

[Traduction]

ont surgi. Elle a donc été modifiée et le second projet de directive bancaire, qui n'a pas encore été officiellement ratifié par le Conseil de l'Europe ou le Parlement européen, mais qui devrait l'être sous peu, renferme une disposition de réciprocité. Cette disposition est toutefois beaucoup moins rigide que la précédente.

Tout d'abord, dans les cas où il n'y aurait pas d'accès raisonnable à un marché pour les institutions européennes, les dispositions de réciprocité de la deuxième directive bancaire donnent mandat à la Commission européenne d'entamer des négociations avec le pays visé.

Le président: Puis-je vous interrompre un instant?

M. Le Pan: Certainement.

Le président: Si telle est la situation et qu'une institution financière européenne n'a pas accès au Canada, vous dites que le gouvernement du pays visé pourrait entamer des négociations avec le Canada afin de parvenir à une situation acceptable pour les deux parties?

M. Le Pan: C'est exact. C'est la Commission européenne qui entamerait des négociations, et non le pays lui-même.

Le président: Oui, ce serait la Commission.

En attendant, quelle serait la position de la société canadienne qui, par le biais des négociations multilatérales, tente de s'implanter en Europe?

M. Le Pan: La disposition qui donne mandat à la Commission de négocier n'est pas liée à une application précise. Tant que se poursuit ce processus, rien n'empêche les demandes particulières. Le processus de négociation n'est pas non plus nécessairement déclenché par la demande que ferait une compagnie canadienne. Il peut être déclenché si la Commission s'aperçoit tout simplement que l'accès au marché n'existe pas.

La deuxième partie de la disposition de réciprocité a trait essentiellement à l'existence d'un «traitement national» dans un pays étranger. En d'autres termes, les institutions de la Communauté européenne obtiennent-elles le même traitement sur le marché canadien que les institutions canadiennes? C'est le sens premier du traitement national. Dans les cas où le traitement national ne s'appliquerait pas et où les institutions européennes n'auraient pas effectivement accès au marché, toute demande d'une institution canadienne qui serait en attente pourrait être légèrement retardée. Il est évident que ce processus pourrait être élargi. Pour que les demandes soient retardées, il ne faut pas qu'il y ait de «traitement national» ou de «traitement égal» entre firmes étrangères au Canada et firmes canadiennes au Canada. Il ne faut pas non plus qu'il y ait accès au marché. Les demandes ne sont retardées que lorsque ces deux conditions sont réunies.

Le président: Serait-il nécessaire qu'une société étrangère essayant de s'implanter au Canada ou qu'une société canadienne essayant de s'installer en Europe, soit constituée en société dans le pays où elle souhaiterait s'implanter, ou bien pourrait-elle fonctionner à partir de son siège social au Canada par exemple?

M. Le Pan: Une société canadienne voulant obtenir un seul permis bancaire et fonctionner à l'intérieur de la Communauté

[Text]

community that goes along with it, it must be incorporated in the European Community. Furthermore, in order to be exempted from the reciprocity provisions via grandfathering, which has now been made much more clear, a Canadian firm would have to be established as a subsidiary in one of the member states in the community by virtue of which its subsidiary becomes looked upon as a European entity.

The Chairman: Is the same true on the other side when the Europeans come to Canada?

Mr. Le Pan: Under our banking legislation we require banks to enter Canada as subsidiaries. That is also generally the case in the trust area, though there have not been entrants on the trust business per se; most of them come in on the banking side. On the insurance side, there is provision for foreign firms to be in Canada as branches, as well as subsidiaries, though there are separate requirements for separate capital, and so forth, on the branch in Canada.

The Chairman: So that they would also have to be incorporated in Canada?

Mr. Le Pan: Generally, banks have to be incorporated in Canada.

The Chairman: What about insurance and trust companies?

Mr. Le Pan: The insurance companies can come to Canada either as a corporation or as a branch. If they come as a branch, there are a number of additional requirements that would apply to the Canadian operation per se, for example, separate capital and allocations of assets, so that it looks more like a subsidiary than just a pure branch. The trust side would have to be as a separate incorporated entity in Canada.

The Chairman: Because of our jurisdictions—federal and provincial; and I am talking about trust and insurance companies—is there any conflict between what the federal government might agree to in making its agreement with the European Community and the provincial authorities?

Mr. Le Pan: That is a hypothetical question that depends on the situation. The Free Trade Agreement only covered measures of the federal government in the financial services area; it did not cover measures of provincial governments and their regulation of provincially-chartered financial institutions. So that whether or not there is some conflict depends on how the agreement might apply.

The Free Trade Agreement did not cover provincial institutions because the United States was not prepared to have it cover measures of the states. There is obviously a dynamic here, and it is not possible to say equivocally one way or the other whether there would be a conflict at this stage.

The Chairman: With the growing muscle of our provincial authorities in some of these financial institutions, especially in the province of Quebec, do you see any major problems developing?

[Traduction]

doit être constituée en société dans la Communauté européenne. En outre, pour être exemptée des dispositions de réciprocité grâce à des dispositions d'antériorité qui sont maintenant beaucoup plus claires, une société canadienne doit être implantée comme filiale dans l'un des États-membres de la Communauté pour que cette filiale puisse être considérée comme une entité européenne.

Le président: Les mêmes règles s'appliquent-elles aux Européens qui viennent au Canada?

M. Le Pan: En vertu des lois bancaires de notre pays, toute banque s'installant au Canada doit s'y installer comme filiale. C'est aussi le cas en général des sociétés de fiducie, même si l'on ne remarque pas de nouveaux venus dans ce domaine. La plupart des candidats sont des banques. Dans le domaine de l'assurance, il est prévu que des sociétés étrangères peuvent s'installer au Canada sous forme de succursales ainsi que de filiales, les succursales au Canada devant obligatoirement avoir un capital distinct, etc.

Le président: Il faudrait donc qu'elles soient également constituées en sociétés au Canada?

M. Le Pan: D'une manière générale, les banques doivent être constituées en société au Canada.

Le président: Et les compagnies d'assurances ou les sociétés de fiducie?

M. Le Pan: Une compagnie d'assurances, au Canada, peut être soit une société soit une succursale. S'il s'agit d'une succursale, les opérations canadiennes sont soumises à un certain nombre de règles supplémentaires; par exemple, le capital et la répartition de l'actif doivent être séparés de façon à ce que cette entité ressemble davantage à une filiale qu'à une simple succursale. Quant à une société de fiducie, ce doit être une entité séparée constituée en société au Canada.

Le président: À propos des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances, puisque nous avons une juridiction fédérale et une juridiction provinciale, est-ce que les autorités provinciales peuvent être en conflit avec le gouvernement fédéral à cause de ce que ce dernier aurait accepté en signant un accord avec la Communauté européenne?

M. Le Pan: C'est une question hypothétique qui dépend de la situation. L'Accord de libre-échange ne portait que sur les mesures que peut prendre le gouvernement fédéral dans le domaine des services financiers; il ne concernait pas les mesures prises par les gouvernements provinciaux et la façon dont ces derniers réglementent les institutions financières à charte provinciale. L'existence de conflits éventuels dépend donc de la façon dont l'accord pourrait s'appliquer.

L'Accord de libre-échange ne touchait pas les institutions provinciales parce que les États-Unis ne voulaient pas qu'elles visent aussi les mesures prises par les 50 États. Les choses sont encore en mouvement, de sorte qu'il est impossible de dire catégoriquement pour le moment s'il peut y avoir un conflit.

Le président: Étant donné que les autorités provinciales ont de plus en plus de pouvoir à l'égard de certaines institutions financières, notamment au Québec, entrevoyez-vous de gros problèmes?

[Text]

Mr. Le Pan: That is a broad question. My own view is that there are clearly developments at the provincial level that are important, and there is a fair amount of liberalization going on there. A good part of that is similar to the notions of breaking down barriers that have been part of the federal government's policy, though it has not proceeded as far as has been the case in a number of other provinces. I am talking about banking, trust and insurance at the moment. I will come to securities.

I think that one of the factors that I was hinting at earlier, and indeed if you hear from some of the associations, they may emphasize there is a need for "harmonization", more effective interaction, everything between the federal and provincial authorities, and interprovincially; whether it be an information sharing, some form of recognition of how the regulatory operations are sorted out between the federal and provincial authorities; in the case of trust companies, for example. I think that is potentially the problem area that is evolving. Beyond that, which is something I feel strongly about, there is not much more I can say at this point. In a sense it is hypothetical from the international side.

Senator Ottenheimer: This is more for a matter of clarification. In speaking of the European Community you speak of the home country rule as being operative, presumably *inter se* among themselves. When we speak in terms of the Free Trade Agreement, we talk of the principle of national treatment; in what way do these principles differ, if at all? Is it only a question of nomenclature?

Mr. Le Pan: Nation treatment means that a country, say Canada, offers to its financial institutions and financial institutions from other countries the same treatment. So you do not have rules that explicitly discriminate between a foreign institution operating in Canada and a Canadian institution. There may be different degrees of national treatment or different interpretations of what national treatment means and how it can operate. It dates back to what is in the law. That is one of the complaints that the Europeans had about Japan, that the rules look like their national treatment but the access *de facto* is not really there. While it looks like national treatment, if you read the rules it really isn't, and that has been part of long discussions between the Americans.

Now, in the case of the home country rule, that is really a different kind of principle than national treatment because essentially that is an idea of mutual recognition of a regulatory regime. It is not a principle that is necessarily in conflict with national treatment. Let me give you an example. I will go back to the United Kingdom and the Deutsche Bank. By virtue of the second banking directive, and assuming it will all go ahead, the United Kingdom will recognize that once the German authorities have given the bank a licence the bank gets to operate in the United Kingdom. Once the French authorities have given a French bank that authorization it can operate in the

[Traduction]

M. Le Pan: La question est très vaste; mon avis personnel, c'est qu'il se passe de toute évidence des choses importantes au palier provincial et qu'on assiste à une certaine libéralisation sur ce plan. Dans une large mesure, ce phénomène se compare aux éléments de la politique du gouvernement fédéral qui consistent à éliminer des obstacles, même si plusieurs provinces sont déjà allées plus loin. Pour le moment, je parle des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances. Je viendrai aux valeurs mobilières dans un instant.

Je pense que l'une des choses à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure, et que vous direz sans doute certaines associations, c'est qu'il existe un besoin d'harmonisation, qu'il faudrait une interaction plus efficace entre le gouvernement fédéral et les provinces, de même qu'entre les diverses provinces. Il pourrait y avoir un partage de l'information, une forme de reconnaissance de la façon dont les activités de réglementation sont organisées entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales, par exemple dans le cas des sociétés de fiducie. C'est peut-être, parmi les domaines susceptibles de causer des problèmes, celui qui évolue. À part sur cette question qui me tient énormément à cœur, je ne peux pas dire grand-chose pour le moment. Dans un sens, sur le plan international, la question reste hypothétique.

Le sénateur Ottenheimer: Je voudrais une précision. En parlant de la Communauté européenne, vous avez dit que la règle du pays s'appliquait, et je suppose que c'est vrai pour les différents pays. Dans le cas de l'Accord de libre-échange, nous parlons du principe du traitement national. Ces principes diffèrent-ils et de quelle façon? Est-ce uniquement une question de nomenclature?

M. Le Pan: Ce qu'on appelle traitement national signifie qu'un pays, disons le Canada, traite de façon identique ses propres institutions financières et les institutions financières de pays étrangers. Il n'y a donc pas de règles qui établissent explicitement une différence de traitement entre une institution étrangère implantée au Canada et une institution canadienne. Il peut exister différents degrés de traitement national ou différentes interprétations de ce qu'est le traitement national et de son application éventuelle. Tout cela dépend des dispositions de la loi. Une des choses dont se plaignent les Européens dans le cas du Japon, c'est d'ailleurs que, même si les règles semblent créer un traitement national, les possibilités d'accès n'existent pas réellement. En lisant les règles attentivement, on se rend compte que ce qui est censé être un traitement national n'en est pas. Il y a eu de longues discussions sur ce point avec les Américains.

Pour ce qui est de la règle du pays, le principe n'est pas le même que celui du traitement national, puisqu'il s'agit en gros d'accepter la reconnaissance mutuelle d'un régime de réglementation. Le principe n'est pas nécessairement incompatible avec le traitement national. Prenons l'exemple du Royaume-Uni et de la Deutsche Bank. Par la deuxième directive bancaire, en supposant qu'elle entrera en vigueur, le Royaume-Uni autorisera une banque à exercer ses activités au Royaume-Uni dès que les autorités allemandes auront délivré un permis à la banque. De même, quand les autorités françaises donnent une autorisation à une banque française, celle-ci peut exercer ses

[Text]

United Kingdom as well. The United Kingdom will have for those banks and their associated securities firms, rules in the United Kingdom about the so-called conduct of business; how they deal with their customers.

A national treat obligation on the United Kingdom would require it to treat foreign banks and its own banks the same with respect to those conduct of business rules. So it could not have disclosure rules, for example, that were different for the Deutsche Bank doing securities business in London and for Barclay's doing securities business in London. It would have to have the same rules if it was under a national treatment obligation. At the same time it was recognizing that the fundamental regulation of capital, for example, to insure the bank and securities firm had adequate capital, was being done by the German authorities.

The principles are different and can mesh. The home country rule is fundamentally sorting out who is going to regulate the institution, who is going to determine it has adequate capital and liquidity. It is a provision to work out effective regulation between different supervisors to simplify things effectively. It can go hand-in-hand with the national treatment provision.

Senator Ottenheimer: A corollary of that would be, under the national treatment rule, the host country does have more control, for lack of a better term, over the financial institutions or could, if it so wished, by changing its national legislation, as well apply to its own institutions, and national treatment would apply to others, whereas the other principle of national treatment doesn't follow; is that correct?

Mr. Le Pan: Yes, that is essentially correct. If I put it over to the Canadian-U.S. context, where we do not have mutual recognition between the Canadian-U.S. authorities, we have a rule that says if a city bank or any other foreign bank wants to come to Canada it comes as a subsidiary. It must establish a subsidiary and that subsidiary is regulated by the federal banking authorities, the superintendent of financial institutions, with respect to its capital and so forth. So there is not full mutual recognition. Obviously there is interaction and when a foreign bank wishes to establish a subsidiary in Canada, one of the things the superintendent looks for is the degree of relations that is going on and the interactions. There is not mutual recognition in the fullest sense contemplated under the second banking directive. The ultimate responsibility for determining whether that subsidiary has adequate capital and whether any foreign banks operating in Canada has adequate capital, is fundamentally being done by the Canadian supervisors with respect to a Canadian established subsidiary. We do not permit foreign banks to come into Canada and do business without a subsidiary, which is essentially the way the mutual recognition will occur under the proposed European body.

Senator Poitras: Could we say then that the American banks would operate under Schedule B bank, and if Europe

[Traduction]

activités au Royaume-Uni. Ces banques et les sociétés de valeurs mobilières qui leurs sont affiliées devront observer au Royaume-Uni des règles sur la conduite de leurs affaires et sur les relations avec la clientèle.

Si la règle du traitement national s'appliquait au Royaume-Uni, ce pays serait obligé d'avoir les mêmes règles de conduite pour les banques étrangères et pour ses propres banques. Il lui serait donc interdit d'avoir des règles de divulgation, par exemple, qui seraient différentes dans le cas de la Deutsche Bank, quand elle ferait des transactions sur les valeurs mobilières à Londres, et dans le cas de la banque Barclay's qui a à Londres le même type d'activité. Le principe du traitement national obligerait la Grande-Bretagne à appliquer les mêmes règles dans les deux cas. En même temps on admettait que les règles fondamentales concernant le capital, par exemple celles visant à s'assurer qu'une banque ou une société de valeurs mobilières dispose d'un capital suffisant, seraient établies par les autorités allemandes.

Les deux principes sont différents et peuvent aller de pair. La règle du pays consiste à décider qui réglementera l'institution, qui s'assurera que son capital et ses liquidités sont suffisants. Il s'agit de régler efficacement la question du partage des responsabilités entre différents superviseurs pour simplifier les choses. Rien n'empêche de combiner ce principe avec la disposition sur le traitement national.

Le sénateur Ottenheimer: Un corollaire de ce que vous dites serait que la règle du traitement national permet au pays hôte de contrôler davantage, si je puis dire, les institutions financières, ou que ce pays pourrait, s'il le désire, en modifiant sa législation, appliquer des règles à ses propres institutions et, à cause du traitement national, les appliquer aussi à d'autres, alors que l'inverse n'est pas vrai. Est-ce exact?

M. Le Pan: Oui, c'est à peu près cela. Si je me place dans le contexte canado-américain, nous n'avons pas de reconnaissance mutuelle entre les autorités canadiennes et celles des États-Unis. Nous avons une règle qui dit que la City Bank ou toute autre banque étrangère qui veut avoir des activités au Canada doit y créer une filiale. Cette filiale est réglementée par les autorités bancaires fédérales, c'est-à-dire par le surintendant des institutions financières, pour ce qui est par exemple des règles sur le capital. Par conséquent, il n'y a pas de reconnaissance mutuelle intégrale. Il existe bien sûr un phénomène d'interaction et, lorsqu'une banque étrangère veut créer une filiale au Canada, le surintendant vérifie notamment l'importance des relations établies et des interactions. Toutefois, il n'y a pas vraiment de reconnaissance mutuelle au sens où l'entend la deuxième directive bancaire. Dans le cas d'une filiale canadienne, c'est en fin de compte aux superviseurs canadiens qu'il revient de vérifier si la filiale dispose d'un capital suffisant, comme ils le font pour toutes les banques étrangères qui ont des activités au Canada. Nous n'autorisons pas les banques étrangères à faire des affaires au Canada sans filiale, contrairement aux effets de la reconnaissance mutuelle dans le cas de l'organisme européen qu'on projette de créer.

Le sénateur Poitras: Peut-on dire alors que les banques américaines pourraient fonctionner comme une banque de l'Annexe B et que, si les Européens le désirent, elles pourraient

[Text]

then wanted to, could they operate under B or could they operate under A, in a matter of reciprocity?

Mr. Le Pan: No.

Senator Poitras: So it would be under certain rules?

Mr. Le Pan: Yes, essentially as they are now.

The Chairman: That will lead us into the ownership questions that we are very interested in. You should be prepared because once you are finished with the FTA impact, some of the senators will want to know the implications of that in ownership.

Mr. Le Pan: Yes. On the FTA side, fundamentally financial services were covered in a somewhat different arrangement as part of the Free Trade Agreement. It was under the Free Trade Agreement but there were a number of provisions that applied differently to financial institutions. For example, in the Free Trade Agreement on financial services, Chapter 17, there is no explicit dispute settlement procedure. It is replaced by a process of consultation between the Canadian and American authorities. There is no formal national treatment obligation the way there is in other parts of the agreement. However, one can clearly see the influence of the national treatment notions in the specific provisions of the agreement, and what each of the two countries agreed to do.

On the Canadian side the Free Trade Agreement provides that residents of United States controlled banks will be relieved from certain provisions that otherwise would apply, and which continue to apply to non-U.S. foreign banks, such as a bank from the United Kingdom or Germany. The particular rules there are the limitations that were in existence on the share of assets that foreign banks could have. Prior to the Free Trade Agreement the total assets of all foreign banks could not exceed 16 per cent.

Senator Poitras: Capital assets?

Mr. Le Pan: Yes. This is the 16 per cent, now 12 per cent ceiling, on Schedule B assets. The total assets of all of the schedule B foreign banks could not exceed 16 per cent of the total assets of the system prior to the Free Trade Agreement.

The Chairman: You say "of the system"; that is A and B?

Mr. Le Pan: That is A and B. Exactly.

Senator Kirby: But not A and B plus trust companies.

Mr. Le Pan: No. Just A and B banks.

Senator Kirby: So even A and B federal trust companies were never included.

Mr. Le Pan: That is correct.

Senator Kirby: It is a significant factor given the size of the growth of some of the trust companies.

Mr. Le Pan: Correct, and it is also one of the factors as to why there has not been incorporations of trust companies from abroad because otherwise they would have escaped around the ceiling.

[Traduction]

fonctionner comme une banque de l'Annexe B ou de l'Annexe A à cause de la règle de réciprocité?

M. Le Pan: Non.

Le sénateur Poitras: Elles seraient donc soumises à certaines règles?

M. Le Pan: Oui, à peu près comme maintenant.

Le président: Cela nous conduira à la question de la propriété qui nous intéresse énormément. Vous avez intérêt à y penser, parce que certains sénateurs voudront connaître les implications que cela a sur la propriété, une fois que vous aurez terminé de parler des répercussions de l'ALE.

M. Le Pan: Oui. En ce qui concerne l'ALE, il faut dire que les services financiers faisaient l'objet d'un arrangement légèrement différent dans l'Accord de libre-échange. Ils avaient beau être visés, certaines dispositions s'appliquaient différemment aux institutions financières. Ainsi, le chapitre 17 de l'Accord, qui porte sur les services financiers, ne prévoit pas explicitement de procédure pour régler les conflits. On a prévu à la place des consultations entre les autorités canadiennes et américaines. Il n'existe pas d'obligation formelle d'accorder un traitement national, comme c'est le cas dans d'autres parties de l'Accord. L'influence de la notion de traitement national est cependant évidente dans les dispositions de l'Accord, et ce sur quoi les deux pays se sont entendus est clair.

Du côté canadien, l'Accord de libre-échange prévoit que les banques contrôlées par des résidents des États-Unis échappent à certaines dispositions qui s'appliqueraient autrement et qui continueront à s'appliquer par exemple à une banque britannique ou allemande. C'est le cas, par exemple, des règles limitant le pourcentage de l'actif qui peut appartenir à des banques étrangères. Avant l'Accord de libre-échange, l'actif total de toutes les banques étrangères ne pouvait pas dépasser 16 p. 100.

Le sénateur Poitras: Vous parlez de l'actif immobilisé?

M. Le Pan: Oui. Il s'agit du plafond de 16 p. 100, qui est maintenant de 12 p. 100, applicable à l'actif des banques de l'Annexe B. Avant l'Accord de libre-échange, l'actif total de toutes les banques étrangères de l'Annexe B ne pouvait pas dépasser 16 p. 100 de l'actif total du système.

Le président: Vous dites «du système»; vous voulez dire A et B ensemble?

M. Le Pan: Exactement.

Le sénateur Kirby: Mais pas A et B plus les sociétés de fiducie.

M. Le Pan: Non, simplement les banques A et B.

Le sénateur Kirby: Donc, même les sociétés de fiducie fédérales A et B n'ont jamais été englobées.

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Kirby: C'est un facteur important étant donné la croissance de certaines sociétés de fiducie.

M. Le Pan: Oui, et c'est aussi une des raisons qui expliquent qu'il n'y a pas eu de sociétés de fiducie étrangères qui se soient constituées en sociétés, car autrement elles auraient contourner le plafond.

[Text]

The Free Trade Agreement removed American schedule B banks from that 16 per cent ceiling; and seeing as American banks had about 4 per cent at that time, the ceiling was lowered from 16 per cent to 12 per cent for the remaining banks—those from Japan, the U.K., Germany and whatever—so that the non-U.S. banks were in the same position as before the Free Trade Agreement. So the non-U.S. banks now face in aggregate a 12 per cent ceiling, and the U.S. banks were relieved from the ceiling at all.

Senator Kirby: What did the Canadian banks get in return?

Mr. Le Pan: I will finish what Canada did, and then I will go to the other side. Secondly, under the Free Trade Agreement, the Canadian restrictions on aggregate non-resident ownership of certain financial institutions were removed for Americans. Prior to the Free Trade Agreement, there were so-called 10/25 rules that restricted individual non-resident ownership in trust, insurance and banks but not for property and casualty companies. Life insurance companies, trust companies and banks restricted individual non-resident ownership to no more than 10 per cent for any individual non-resident entity and aggregate non-resident ownership to no more than 25 per cent. Those provisions were removed with respect to Americans, not with respect to others, and those provisions applied on acquisition of companies. They did not apply to startups, and that is why there has historically existed, for example, startups of foreign-owned companies.

The Chairman: Just so we get the difference between acquisitions and startups straight, does that mean that if an American company wants to incorporate a class B bank in Canada, that that is considered a startup?

Mr. Le Pan: Yes.

The Chairman: They would then have to use the 10/25 rule?

Mr. Le Pan: No. Prior to the Free Trade Agreement, a foreign bank could start a subsidiary of a schedule B bank in Canada, provided that it had approval. It could own 100 per cent indefinitely. The 10/25 rule did not apply either to Americans, Europeans or the Japanese, and that continues to be the case. So the previous so-called 10/25 rules applied only to acquisitions.

The Chairman: That is right. I wanted to get that straight.

Mr. Le Pan: While the 10/25 rules were removed under the Free Trade Agreement with respect to the acquisition of the institutions that I have talked about, in the banking sector, the basic 10 per cent limitation on anyone owning more than 10 per cent of a domestic bank remains. That applies equally to Canadians and Americans. While individual Americans or individual American entities could hold 10 per cent, the rule continues to be in place that no one individual or associated

[Traduction]

L'Accord de libre-échange a permis aux banques américaines de l'Annexe B de ne plus être soumises au plafond de 16 p. 100. Et comme à l'époque les banques américaines représentaient environ 4 p. 100 de l'actif, le plafond a été ramené de 16 à 12 p. 100 pour les autres banques—celles du Japon, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, etc.—de façon que les banques non américaines conservent la position qu'elles avaient avant l'Accord de libre-échange. Ainsi, les banques non américaines sont sujettes ensemble à un plafond de 12 p. 100, et les banques américaines ne sont plus plafonnées du tout.

Le sénateur Kirby: Qu'est-ce que les banques canadiennes ont obtenu en échange?

M. Le Pan: Je vais terminer d'expliquer ce qu'a fait le Canada avant de passer à l'autre aspect des choses. Deuxièmement, l'Accord de libre-échange a éliminé, pour les Américains, les restrictions canadiennes concernant le pourcentage total de l'actif de certaines institutions financières qui pouvait être entre les mains de non-résidents. Avant l'Accord de libre-échange, il existait ce qu'on appelait les règles 10/25 qui limitaient la participation financière d'un non-résident dans une société de fiducie, une compagnie d'assurance ou une banque, mais pas pour les compagnies d'assurance de biens et d'assurance-accidents. Les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de fiducie et les banques limitaient la participation de chaque entité de non-résidents à 10 p. 100 de l'actif, et l'ensemble de la participation des non-résidents à 25 p. 100. Ces dispositions ne s'appliquent plus aux Américains, mais elles continuent à viser les autres étrangers, et elles s'appliquent au rachat de sociétés. Elles ne sont jamais appliquées à la création de sociétés, ce qui explique qu'on ait vu au Canada, au fil des ans, se créer des sociétés appartenant à des étrangers.

Le président: Simplement pour être certain de bien comprendre la différence entre l'acquisition et la création d'une entreprise, cela signifie-t-il que, si une société américaine veut constituer en société une banque de la classe B au Canada, on considère qu'elle crée une entreprise?

M. Le Pan: Oui.

Le président: Ces sociétés doivent-elles alors observer la règle 10/25?

M. Le Pan: Non. Avant l'Accord de libre-échange, une banque étrangère pouvait créer une filiale d'une banque de l'Annexe B au Canada à condition d'en avoir l'autorisation. Elle pouvait détenir 100 p. 100 de l'actif indéfiniment. La règle 10/25 ne s'appliquait ni aux Américains, ni aux Européens, ni aux Japonais, et c'est toujours le cas. Elle ne concerne que les rachats de sociétés.

Le président: Vous avez raison. Je voulais que ce soit clair.

M. Le Pan: L'Accord de libre-échange a donc éliminé la règle 10/25 en ce qui concerne le rachat des entreprises dont j'ai parlé, mais, dans le secteur bancaire, la limite de 10 p. 100 continue à s'appliquer à quiconque détiendrait plus de 10 p. 100 d'une banque nationale. Cela vaut autant pour les Canadiens que pour les Américains. Par conséquent, un Américain ou une société américaine pourraient détenir 10 p. 100 des actions, mais cette règle continue à leur interdire de dépasser

[Text]

group of people could own more than 10 per cent. So obviously one could have non-resident ownership but not control.

Senator Poitras: But now in the United States five different individuals could control 10 per cent each.

Mr. Le Pan: Yes. Five different, unrelated individuals who are not acting together could control 9.9 per cent each.

Senator Poitras: And they are individuals not related if they do not have any voting trust for instance. Would the voting trust mean that they were associated?

Mr. Le Pan: The question of what constitutes "associated" is ultimately a question of fact, and I am not going to make a hypothetical ruling. If you had five people operating together in a voting trust arrangement, I would not want to say that you are home free.

The Chairman: Senator, I think the same thing applies in Canada that five non-associated individuals could each own 10 per cent of a bank.

Senator Poitras: That is why I am asking the question.

Mr. Le Pan: The senator was asking what happens if they have a voting arrangement and they are all voting together. I think they are likely to have a problem in arguing that they are not associated. That is exactly why there was some comfort from that fact when the Free Trade Agreement was put in place.

If I may, there were a couple of other matters that were much more minor than American firms were relieved of, in particular, the requirement to ask the Minister of Finance when they opened new branches. This was not as important as a de facto kind of level simply because the Minister was not in the habit of saying no when a foreign bank either from the United States or from another country wanted to open a new branch. But formally Americans are relieved of that requirement under the Free Trade Agreement.

The Chairman: That means that now they can open up as many branches as they wish with no permission required?

Mr. Le Pan: They did not have to ask for permission. Historically permission had not been denied, but they are relieved of the requirement to ask.

The Chairman: Nevertheless, it was put in there so that there would not be a complete proliferation of our whole branch banking system, as I recall, when the legislation came through.

Mr. Le Pan: That was one aspect of it, yes.

To come back to Senator Kirby's question, on the other side, the major change was that the Americans agreed to amend the first amendment in the Glass-Steagall Act for ages. When I was in Europe looking at 1992, about a year ago and more recently, the Europeans were amazed to realize that the Americans had actually amended the Glass-Steagall Act

[Traduction]

ce chiffre. On peut donc avoir bien sûr la participation financière de non-résidents sans contrôle.

Le sénateur Poitras: Mais à l'heure actuelle, aux États-Unis, cinq particuliers ont la possibilité de contrôler 10 p. 100 chacun.

M. Le Pan: Effectivement, cinq personnes qui n'ont aucun lien entre elles et qui n'agissent pas d'un commun accord pourraient contrôler chacune 9,9 p. 100 d'une société.

Le sénateur Poitras: Et l'on considère que ces personnes n'ont pas de liens si elles n'ont pas de convention de vote par exemple. Est-ce que la convention de vote signifie qu'elles seraient associées?

M. Le Pan: Le fait de savoir s'il y a ou non une «association» est en fin de compte une question de fait, de sorte que je n'ai pas l'intention de trancher une question hypothétique. Si cinq personnes conjuguait leurs efforts en s'appuyant sur une convention de vote, je ne pourrais pas dire qu'il n'y a pas de liens.

Le président: Monsieur le sénateur, je pense qu'au Canada aussi cinq personnes non associées pourraient détenir chacune 10 p. 100 de l'actif d'une banque.

Le sénateur Poitras: C'est pourquoi je pose la question.

M. Le Pan: Le sénateur demandait ce qui se passerait si ces cinq personnes avaient une convention de vote et votaient ensemble. Je pense qu'elles auraient certainement du mal à prétendre qu'elles ne sont pas associées. C'est une raison pour laquelle on peut se réjouir de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange.

Les sociétés américaines ont échappé par la même occasion à quelques autres dispositions beaucoup moins importantes, par exemple elles ont été dégagées de l'obligation de demander au ministre des Finances l'autorisation d'ouvrir de nouvelles succursales. C'était plutôt une formalité, car le Ministre n'avait pas l'habitude de dire non quand une banque étrangère, qu'elle soit américaine ou d'un autre pays, voulait ouvrir une nouvelle succursale. Quoi qu'il en soit, l'Accord de libre-échange permet aux Américains d'y échapper.

Le président: Cela veut dire qu'elles peuvent maintenant ouvrir autant de succursales qu'elles le veulent sans demander la permission?

M. Le Pan: Elles n'avaient pas à demander la permission. Jamais la permission ne leur a été refusée, mais elles n'ont même plus rien à demander.

Le président: Quoi qu'il en soit, si je ne me trompe, cette disposition visait à éviter la prolifération incontrôlée des succursales bancaires dans notre système, quand la loi a été adoptée.

M. Le Pan: C'était effectivement un aspect.

Pour revenir à la question du sénateur Kirby, de l'autre côté, le principal changement a été que les Américains ont accepté de modifier pour la première fois depuis longtemps la *Glass-Steagall Act* quand je me trouvais en Europe pour étudier la question de l'horizon 1992. Il y a environ un an et également plus récemment, les Européens ont été stupéfaits de constater que les Américains avaient modifié la *Glass-Steagall Act*,

[Text]

because previously they had not been prepared to amend it, which is what the Europeans had been asking them to do.

The amendment to the Glass-Steagall Act permits securities of Canadian governments, whether they be federal, provincial, municipal or government guaranteed, to be underwritten by securities firms in the United States that are affiliated with banks. For senators who are not familiar with this issue, the Glass-Steagall Act, which dates from the late 1920's, requires that banks not be affiliated with securities dealers, except to a very limited extent. In a number of other countries, including Canada, banks are allowed, either directly in the bank or through a subsidiary, to be in the securities business.

In Canada, when we permitted banks to acquire securities firms in 1987, and a number of them did, they became afoof of the Glass-Steagall Act in the United States because they were Canadian banks with banking operations in the United States and they had acquired a Canadian dealer that also had a dealer's operation in the United States.

So that in the United States there was both a bank and a dealer, and technically that put them offside the Glass-Steagall Act. Without the Free Trade Agreement, most of them would have had to have virtually shutdown their New York operations of their bank-related securities dealers because they were offside the Glass-Steagall Act. A major part of their business dealt with trading and underwriting the securities of Canadian governments and government guaranteed securities, agents of EDC and that sort of thing. So the amendment to Glass-Steagall to permit this underwriting to occur by a bank-related securities dealer and to thereby permit effectively those entities to continue to exist despite Glass-Steagall was an important factor for the Canadian operations.

The Chairman: That underwriting is only for government securities?

Mr. Le Pan: Governments and government guaranteed at the federal, provincial and municipal levels.

The Chairman: But no commercial?

Mr. Le Pan: No corporate. I will come to corporate in a moment. One of the other grievances of the United States government was that when there were to be any changes in Glass-Steagall, those liberalizations would be extended to Canadian firms. Since the FTA, there have been movements in the area of corporate debt securities. There has been a relaxation about six or seven months ago—I do not have the exact dates—to allow more underwriting of corporate debt securities, subject to a limit on how much business there can be in a securities subsidiary related to a bank. Most recently, the Federal Reserve Board has announced that the limitations on the amount of this activity, which was previously no more than 5 per cent of the business, could be in the impermissible things other than the Canadian governments; but regarding the corporate debt, for example, or corporate equity, that limitation

[Traduction]

parce que jusque là ils refusaient de le faire malgré les demandes répétées des Européens.

Le changement de la *Glass-Steagall Act* permet aux titres émis par les autorités canadiennes—qu'il s'agisse du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités ou que ces titres soient garantis par le gouvernement—de faire l'objet d'une convention de prise ferme signée aux États-Unis par des sociétés de valeurs mobilières affiliées à des banques. Pour les sénateurs qui connaissent mal la question, je précise que la *Glass-Steagall Act*, qui remonte à la fin des années 1920, interdit aux banques d'être affiliées à des courtiers en valeurs mobilières, sauf d'une manière très limitée. Dans bien des pays, et notamment au Canada, les banques sont autorisées à travailler dans le secteur des valeurs mobilières, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une filiale.

Au Canada, quand nous avons autorisé les banques à acquérir des sociétés de valeurs mobilières en 1987, ce que plusieurs ont fait, elles se sont trouvées du même coup à enfreindre la *Glass-Steagall Act* des États-Unis parce qu'il s'agissait de banques canadiennes qui effectuaient des opérations bancaires aux États-Unis et qui avaient acheté une société de courtage canadienne qui effectuait des transactions de valeurs mobilières aux États-Unis.

Ainsi, aux États-Unis, une telle société était à la fois une banque et une maison de courtage, de sorte qu'elle enfreignait la *Glass-Steagall Act*. Sans l'Accord de libre-échange, la plupart de ces banques auraient dû, pour cette raison, fermer leur maison de courtage de New York. Une bonne partie de leurs activités consistaient à vendre et à garantir les valeurs mobilières des gouvernements canadiens et des valeurs garanties par les gouvernements, ou à se faire par exemple les agents de la SDE. Il était donc important pour les banques canadiennes qu'on modifie la *Glass-Steagall Act* pour permettre à une maison de courtage liée à une banque d'effectuer des opérations de prise ferme et donc de continuer à exister.

Le président: Il s'agit de garantir seulement les valeurs du gouvernement?

M. Le Pan: Celles des gouvernements et celles garanties par le gouvernement fédéral, par une province ou par une municipalité.

Le président: Mais pas les valeurs commerciales?

M. Le Pan: Non. Je parlerai des titres de sociétés dans un instant. Un des autres griefs du gouvernement des États-Unis, c'est que, lorsque la *Glass-Steagall Act* serait modifiée, les sociétés canadiennes bénéficieraient de nouvelles dispositions plus libérales. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, certaines choses ont changé dans le domaine des titres d'emprunt des sociétés. Les règles sont devenues moins strictes il y a environ six ou sept mois—je ne me souviens pas de la date exacte—et il est maintenant permis de garantir plus facilement les titres d'emprunt des sociétés, même si certaines limites continuent à être imposées à une maison de courtage qui est la filiale d'une banque. Dernièrement, le Federal Reserve Board a annoncé que les limites concernant ce type d'activité, limites qui étaient jusque là de 5 p. 100 du chiffre d'affaires, pourraient toucher les valeurs non permises autres que les titres des gouverne-

[Text]

would be doubled to 10 per cent, both of which in the corporate debt area and in the limitation area were important to our Canadian firms.

Indeed, some progress on Glass-Steagall was what Canadian negotiators were looking for. I was not explicitly part of the Free Trade Agreement discussions so I have difficulty commenting on some of the nuances, but that is one of the major areas in which we were looking for progress.

The last point I would make on the U.S. side is that Canadian banks now benefit from the ability to branch between states, and this is not yet available to a number of American banks. Canadian banks were granted these privileges prior to the enactment of the restrictive interstate banking legislation. It did not apply to the foreign banks prior to 1978. Our banks were grandfathered under the Free Trade Agreement and protected by that agreement.

Now the interstate banking restrictions are starting the break down in the United States, which is a helpful liberalization. But under the Free Trade Agreement the preferred position of Canadian banks continues to be protected.

Senator Poitras: When you say "bank", Mr. Le Pan, do you include in that term savings and loans?

Mr. Le Pan: No, I don't think so, senator. Do you have a specific example in mind?

Senator Poitras: It might be important to our banks to buy savings and loans. This is just another dimension of the subject.

Mr. Le Pan: When I say "banks", I have not notionally included savings and loans in the context of the United States. But yes, I am aware that a number of Canadian institutions have been interested in buying savings and loans. There have been a number of reports in the press to the effect that some banks have been moving to try to do that as part of their expansion plans into the United States.

The Chairman: Mr. Le Pan, to get down to the brass tacks of the impact of the Free Trade Agreement, it would seem to me that the American banks have received, through the agreement, a substantial benefit in that there are no restrictions of ownership, there are no restrictions of assets and there are no restrictions in terms of branches. We have opened up our system to them, and in some directions we have been less restrictive to the Americans than we have been to the Canadian Class A banks.

Other than the interstate commerce restrictions, which are breaking down, what do the Canadian banks gain under the Free Trade Agreement?

Mr. Le Pan: If I may, senator, I will begin by noting that the starting positions were somewhat different in the two countries. Canadian banks, for example, did not face any limit on acquisitions in the United States comparable to the 10/25 rule in Canada, nor did they face any explicit limit on asset restrictions comparable to the 16 per cent rule. I would also point out

[Traduction]

mments canadiens et que, en ce qui concerne les créances des sociétés, par exemple, ou leurs capitaux propres, cette limite serait portée à 10 p. 100. Ces deux mesures sont importantes pour les sociétés canadiennes.

En fait, les négociateurs canadiens souhaitaient l'assouplissement de la Loi Glass-Steagall. Je n'ai pas vraiment pris part aux discussions sur l'Accord de libre-échange et il m'est par conséquent difficile de m'étendre sur certaines de ses nuances, mais il s'agit certainement d'un domaine où nous espérons ce type de changement.

J'aimerais mentionner un dernier point en ce qui concerne les États-Unis, c'est que les banques canadiennes peuvent maintenant ouvrir des succursales dans d'autres États, ce que certaines banques américaines ne peuvent pas encore faire. Les banques canadiennes ont obtenu ces privilèges avant l'adoption des dispositions restrictives relatives aux opérations bancaires entre États qui ne s'appliquaient pas aux banques étrangères avant 1978. L'Accord de libre-échange reconnaissait des droits acquis à nos banques, ce qui leur assurait une protection.

Actuellement, les restrictions sur les opérations bancaires entre États commencent à s'effriter, ce qui représente une libéralisation utile. Toutefois, la position privilégiée des banques canadiennes est toujours protégée par l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Poitras: Lorsque vous parlez de «banques», monsieur Le Pan, s'agit-il également d'épargnes et de prêts?

M. Le Pan: Non je ne pense pas, sénateur. Pensez-vous à un exemple précis?

Le sénateur Poitras: Il pourrait être important pour nos banques d'acheter des sociétés d'épargne et des prêts. C'est seulement un autre aspect de la question.

M. Le Pan: Lorsque je parle de «banques», je ne pense pas aux banques d'épargne et aux prêts dans le contexte des États-Unis. Je sais par ailleurs qu'un certain nombre d'institutions canadiennes s'intéressent à l'achat de pareilles institutions. La presse a d'ailleurs mentionné qu'un certain nombre de banques ont essayé de le faire dans le cadre de leur plan d'expansion aux États-Unis.

Le président: Monsieur Le Pan, pour en revenir aux conséquences de l'Accord de libre-échange, il me semble que les banques américaines ont également obtenu des concessions importantes puisqu'elles ne sont soumises à aucune restriction en ce qui concerne la propriété, les actifs et les succursales. Nous les avons accueillies dans notre système et, sous certains aspects, nous nous sommes montrés plus conciliants à leur égard qu'envers certaines banques canadiennes de l'annexe A.

Outre les restrictions aux opérations entre États, qui sont en train de disparaître, qu'ont obtenu les banques canadiennes en vertu de l'Accord de libre-échange?

M. Le Pan: Permettez-moi d'abord, sénateur, de dire que les positions des deux pays étaient au départ fort différentes. Les acquisitions des banques canadiennes aux États-Unis, par exemple, n'étaient pas limitées par une règle comparable à celle du 10/25 au Canada; leurs actifs n'étaient pas assujettis non plus à des restrictions comme la règle canadienne du pla-

[Text]

that prior to the agreement the actual amount of foreign penetration into the Canadian market was not at the limit of the 16 per cent rule and remains so today. The actual amount of non-U.S. assets in the system is about 8 or 9 per cent compared to the 12 per cent limitation. At the same time, in Canada we had moved farther faster than the United States in terms of breaking down the barriers between commercial banking and investment banking by allowing our banks to own securities firms. The Americans did not, under Glass-Steagall. It is natural, therefore, that the interests of the two countries were somewhat different.

One could look at the situation and say that American banks were relieved from an asset restriction that did not apply to Canadian banks in the U.S. One could look at that provision by itself and one would see that there is a removal of the 16 per cent ceiling on American banks here and nothing comparable to Canadian banks, but one has to remember that Canadian banks were not subject to a similar restriction in the first place. I find it difficult to conclude from that fact that things are unbalanced.

As I said earlier, a number of restrictions did not apply to Canadian banks in the U.S. but did apply to U.S. banks in Canada. Also, a number of things did apply to the U.S. banks that Canadian banks were quite interested in getting movement on.

The Chairman: It seems to me, however, that the field was levelled in the direction of our American friends to bring them into a competitive position in terms of Canadian banking operations. I am sure that senators will want to talk in the next few minutes about the impact of free trade on ownership. We have been directed to look at ownership as a major focus for this committee.

Mr. Le Pan: The other point that I would make, Mr. Chairman, is that one of the factors to which the government has referred as being relevant in its deliberations on the Free Trade Agreement and, indeed, in successive government policies vis-à-vis foreign banks and increased entry of foreign banks in this country has been the desire for a reasonable degree of competition. I think that would be of benefit to consumers of financial services, be they individuals or businesses. That is, therefore, a factor which has to be put into the mix in assessing the benefits and costs of the Free Trade Agreement with respect to financial services.

The Chairman: Under the 1992 financial arrangements of the European Community, will Canada have to do for European financial institutions the same as it has done for American institutions?

Mr. Le Pan: On Saturday morning I participated in a working group in Toronto at which the chap who was senior official of the Securities and Investment Board from the United King-

[Traduction]

fond de 16 p. 100. J'aimerais faire remarquer également que la part du marché canadien occupée par les banques étrangères n'avait pas atteint la limite de 16 p. 100 avant la conclusion de l'Accord et qu'elle ne l'atteint pas non plus, actuellement. Elle est d'environ 8 ou 9 p. 100, comparativement à une limite de 12 p. 100. En outre, le Canada a supprimé plus rapidement que les États-Unis les obstacles qui empêchaient des institutions financières d'offrir à la fois des services bancaires commerciaux et des services bancaires d'investissement, par exemple, en permettant à nos banques de posséder des maisons de courtage en valeurs mobilières. Les Américains ne le pouvaient pas, étant donné les dispositions de la Loi Glass-Steagall. Il n'est pas étonnant, par conséquent, que les intérêts des deux pays aient été quelque peu différents.

On pourrait prétendre qu'on a supprimé, pour les banques américaines, des restrictions que ne subissaient pas les banques canadiennes aux États-Unis. Quelqu'un qui examinerait cette seule disposition pourrait dire également que le plafond de 16 p. 100 auquel les actifs des banques américaines au Canada étaient soumis a été supprimé et que les banques canadiennes n'ont rien obtenu de comparable; toutefois, il faut se rappeler que les banques canadiennes n'étaient pas assujetties à une restriction semblable au départ. Il me semble difficile de conclure de ce seul fait que les concessions de l'un sont plus importantes que celles de l'autre.

Comme je l'ai dit précédemment, les banques américaines au Canada étaient soumises à un certain nombre de restrictions qui n'étaient pas imposées aux banques canadiennes aux États-Unis. En outre, les banques canadiennes voulaient que bouge un certain nombre de choses qui s'appliquaient aux banques américaines.

Le président: Il me semble cependant que ces changements ont surtout profité à nos amis américains et leur ont permis d'être plus concurrentiels que les banques canadiennes. Je suis certain que les sénateurs voudront aborder dans quelques instants la question de l'incidence du libre-échange sur la propriété. C'est l'un des points qu'on a demandé à notre Comité d'examiner tout particulièrement.

M. Le Pan: L'autre point sur lequel j'aimerais insister, monsieur le président, est que le gouvernement lui-même avait dit, lors des délibérations sur l'Accord de libre-échange, qu'il était souhaitable d'encourager un certain niveau de concurrence dans le domaine bancaire; le gouvernement l'a d'ailleurs démontré par les politiques successives qu'il a adoptées à l'égard des banques étrangères et en les accueillant en plus grand nombre. Je pense que cela profitera aux consommateurs de services financiers, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. C'est donc un facteur dont il faut tenir compte lorsqu'on évalue les avantages et les coûts de l'Accord de libre-échange en ce qui concerne les services financiers.

Le président: En vertu des dispositions financières qui s'appliqueront dans la Communauté européenne de 1992, le Canada devra-t-il faire pour les institutions financières européennes ce qu'il a fait pour les institutions américaines?

M. Le Pan: Samedi matin, à Toronto, dans le groupe de travail auquel j'ai participé, un cadre supérieur du Securities and Investment Board du Royaume-Uni a présenté un exposé sur

[Text]

dom was giving a little paper on 1992. I will add to the impression I got from him some of the impressions we have, from talking to people in Europe, of how Canada is perceived.

The reciprocity provisions to which I referred earlier talk about two things. They talk about a national treatment notion—though, indeed, the words “national treatment” are not used—and they talk about effective access. Sitting in Europe and looking at other countries, you would see that Japan, for example, provides to foreign firms better than national treatment in its laws. Indeed, with respect to commercial banking and investment banking, it offers much better than national treatment for foreign firms, which can have cross interests, and that is not available to domestic firms. Japan provides better than national treatment in that connection but does not provide effective market access. Looking at the United States, it provides national treatment—no bank can own or be affiliated with a securities firm—but not effective market access from the point of view of some of the Europeans. The Deutsche Bank, for example, has been a universal bank doing banking and securities for many years. The same is true for the United Kingdom banks.

Canada probably does not provide *de jure* national treatment because Canada has a 12 per cent ceiling on the non-U.S. foreign banks, for example, and that is one of the things on the list made public by the European Bankers' Federation some months ago. Given that the ceiling is not binding and given that there has been increasing penetration, one can argue that there is still effective market access. Therefore, Mr. Chairman, it is not exactly clear what the implication will be for Canada. Yes, there will be pressure to apply the 12 per cent ceiling rule, which was given to the Americans under the FTA, to other countries. But it is not obvious at the moment exactly what time that will be or what will be the nature of any informal or formal pressure.

It is certainly not clear, based on the information we have received from Europeans, that their reciprocity clause is targeted at Canada. People are aware of things like the 12 per cent ceiling, for example, but that is not, to my understanding, seen as a major irritant at this point. As to the future, we will see how things will evolve.

Senator Austin: I should like to advise you, Mr. Chairman, that Senator Kirby and I have to withdraw, as we are members of the steering committee of the Social Affairs, Science and Technology Committee. We will come back as quickly as we can.

The Chairman: Do you have any other comments?

[Traduction]

1992. Je vous dirai quelle impression il m'a laissée et, en plus, quelles impressions les Européens semblent avoir du Canada, et cela à partir des conversations que nous avons eues avec eux.

Les dispositions de réciprocité auxquelles j'ai fait allusion précédemment couvrent deux sujets: le traitement national, bien qu'on n'utilise pas vraiment ces mots, et un accès réel. Si on regarde les autres pays à partir de l'Europe même, on voit que le Japon, par exemple, prévoit dans ses lois un traitement plus favorable pour les entreprises étrangères que pour les entreprises japonaises. En fait, en ce qui concerne les services bancaires commerciaux et les services bancaires d'investissement, il offre aux entreprises étrangères un traitement qui est supérieur au traitement national, puisqu'il les autorise à avoir des intérêts dans les deux secteurs financiers, ce qui n'est pas permis aux entreprises japonaises. Il leur assure donc un traitement supérieur à celui qu'il réserve à ses propres entreprises, mais, par ailleurs, il ne leur donne pas véritablement accès à ses marchés. Pour ce qui est des États-Unis, les entreprises étrangères sont traitées sur le même pied que les entreprises nationales,—aucune banque ne peut être associée à une maison de courtage en valeurs mobilières—, mais du point de vue de certains Européens, les Japonais ne leur assurent pas vraiment un accès à leurs marchés. La Deutsche Bank, par exemple, est une banque universelle fournissant des services bancaires commerciaux et d'investissement depuis de nombreuses années. C'est également vrai des banques du Royaume-Uni.

Le Canada pour sa part n'assure pas, en droit, un traitement national aux entreprises étrangères parce qu'il leur interdit de posséder des actifs représentant plus de 12 p. 100 du total des actifs des banques canadiennes, à l'exception de celles des États-Unis; c'est l'une des choses qui figuraient sur la liste rendue publique par la European Bankers Federation, il y a quelques mois. Étant donné que nous n'appliquons pas les dispositions relatives à ce plafond et qu'un nombre sans cesse croissant de banques étrangères ont accès à nos marchés, nous pouvons prétendre que nous assurons véritablement un accès à nos marchés. Par conséquent, monsieur le président, on ne sait pas avec certitude quelles seront les conséquences pour le Canada. Des pressions s'exerceront certainement pour qu'on accorde aux autres pays le même plafond de 12 p. 100 qu'aux Américains, en vertu de l'Accord de libre-échange. Toutefois, on ne peut dire maintenant quand cela se fera et de quelle nature seront les pressions officielles ou non officielles qui s'exerceront.

D'après les renseignements que nous avons obtenus des Européens, on ne peut dire avec certitude que leurs dispositions relatives à la réciprocité visent le Canada. Les gens sont au courant de normes comme la disposition relative au plafond de 12 p. 100, mais, à mon avis, elle n'est pas jugée particulièrement irritante. Pour ce qui est de l'avenir, nous verrons comment les choses évolueront.

Le sénateur Austin: J'aimerais vous signaler, Monsieur le président, que le sénateur Kirby et moi-même devons nous retirer, car nous faisons également partie du Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Nous reviendrons aussitôt que possible.

Le président: Avez-vous d'autres observations?

[Text]

Senator Kirby: We have a lot.

Senator Austin: I have several questions.

Senator Kirby: However, even if we were here until 11 o'clock, there is no way that the witness could answer all our questions in half an hour. I am presuming that the witness will be back in the not too distant future.

The Chairman: If you wish him to return.

Senator Kirby: Yes. I thought the opening comments were useful, but we have yet to begin to discuss the Canadian framework. I, for one, found the international framework useful, but I presume that at some point the witness will return and do a similar discourse on the Canadian framework, at which point in time some of us may have the odd question we would like to ask.

The Chairman: Our advisers will keep in mind that Senator Kirby and others may wish to have the witness return.

Do you wish to continue, Mr. Le Pan?

Mr. Le Pan: That brings to a close my sort of overview of the FTA, Canada-U.S. and Europe. One could talk as well about what is happening in some of the newly industrialized economies, but I will not do that. I am open to questions.

The Chairman: Are you going to ignore the domestic scene?

Mr. Le Pan: I was asked to come and talk about 1992 and the Free Trade Agreement. If there are specific questions about the domestic scene, I can talk about them. I am not in a position to talk about the process or options for our domestic federal reforms at this point in time, but if there are specific questions about what is happening domestically—and we got into a bit of the interaction between the federal government and the provinces and some of the provincial initiatives—I would be happy to expand on that. I am certainly prepared to return on another occasion, if the committee would like me to.

Senator Poitras: May I address a question to you in French?

Mr. Le Pan: Certainly.

Le sénateur Poitras: Depuis les 20 dernières années, vous dites qu'il y a eu de nombreux changements dans les affaires financières. Pourtant nous n'avons pas constaté de nombreux changements législatifs. À votre avis, l'influence prépondérante est-elle législative ou est-ce une influence de marché?

Mr. Le Pan: À mon avis, l'influence est simplement celle du marché. Il existe toujours des influences de règlements que le gouvernement édicte de temps en temps. Les marchés se sont développés. Les institutions ont trouvé des moyens d'éviter les contraintes. Cela n'est pas toujours possible. Les règlements ne sont pas complètement inefficaces.

Mais vous prévoyez que les institutions ont trouvé des moyens de chercher des affaires ici et là, de trouver de nouvel-

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Et comment!

Le sénateur Austin: J'aimerais poser plusieurs questions.

Le sénateur Kirby: Toutefois, même si nous demeurions ici jusqu'à 11 heures, le témoin ne pourrait jamais répondre à toutes nos questions en l'espace d'une demi-heure. Je suppose que le témoin reviendra prochainement.

Le président: Si vous désirez qu'il revienne.

Le sénateur Kirby: J'estime que l'exposé préliminaire a été utile, mais nous n'avons pas encore commencé à discuter du contexte canadien. J'estime pour ma part que l'exposé sur le contexte international a été utile, mais je suppose que le témoin reviendra pour présenter un exposé semblable sur la situation canadienne; à ce moment-là, certains d'entre nous poseront probablement telle question qui nous viendra à l'esprit.

Le président: Nos conseillers voudront bien se rappeler que le sénateur Kirby et d'autres souhaiteront peut-être que le témoin revienne.

Désirez-vous poursuivre, monsieur Le Pan?

Mr. Le Pan: Cela met fin à mon aperçu général sur l'Accord, le Canada, les États-Unis et l'Europe. Je pourrais également parler de la situation de certains pays récemment industrialisés, mais je ne le ferai pas. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

Le président: Allez-vous omettre de nous parler de la situation au Canada?

Mr. Le Pan: On m'a demandé de venir parler de 1992 et de l'Accord de libre-échange. Si vous avez des questions précises sur la situation canadienne, j'aborderai la question. Cependant, je ne suis pas en mesure de parler du processus ou des options relatives aux réformes fédérales, à ce moment-ci. Toutefois, si vous avez des questions précises sur ce qui se passe au Canada — et il y a eu pas mal d'interaction entre le gouvernement fédéral et les provinces et certaines initiatives provinciales — je serai heureux de m'étendre sur cette question. Je suis certainement disposé à revenir à un autre moment, si le Comité le désire.

Le sénateur Poitras: Vous permettez que je vous pose une question en français?

Mr. Le Pan: Certainement.

Senator Poitras: You say that over the past 20 years there have been many changes in the financial sector. And yet there haven't been many legislative changes. In your opinion, is the preponderant influence legislative or is it market pressure?

Mr. Le Pan: In my opinion, the main influence is that of the market. There is still the influence of the regulations that government makes from time to time, but the markets have grown, the institutions have found ways to get around restrictions. That's not always possible — the regulations aren't completely ineffectual.

But as you see, financial institutions have found ways to do business in different fields, have found new methods, new

[Text]

les façons, de nouveaux produits. Les pressions du marché existent toujours, mais les règles sont aussi importantes.

Par exemple aux États-Unis les règlements du Glass-Steagall Act sont très importants. Il y a des changements «around the edges», des changements fondamentaux. Il faut des changements fondamentaux dans de tels règlements pour permettre aux institutions de faire tout ce qu'elles veulent.

Au Canada par exemple, les institutions financières comme les banques ou les sociétés de fiducie ne peuvent pas directement acheter une société d'assurance-vie.

Alors ce n'est pas la même chose en Europe où ceci est permis. Le marché peut faire de petites choses pour une telle restriction, afin d'avoir plus de flexibilité. Mais pour de tels règlements, il faut que les gouvernements les changent pour qu'il y ait de grands changements dans le marché. Alors effectivement il y a un mélange entre le marché et les règlements mais les lois du marché influencent toujours sur les règlements.

Le sénateur Poitras: Si on assume que les marchés influencent considérablement la manière de faire des affaires, parmi les 64 banques étrangères, il y en a je crois une majorité qui ne proviennent pas des États-Unis. On parle de l'Europe 92 actuellement mais on ne parle pas de l'Asie, plus particulièrement du Japon qui est déjà installé chez-nous et qui exerce déjà une grande influence.

On ne parle pas non plus de ce que l'on appelle les Merchant Bank et tous les autres organismes qui ont l'allure de «holding» et qui sont sous la coupe des lois des banques.

Ne doit-on pas se préoccuper prioritairement de voir quelles sont ces influences de marché afin que nos lois tiennent compte de l'influence et de la provenance des pressions?

Mr. Le Pan: Let me switch languages for a moment.

Senator Poitras: Yes, go ahead.

Mr. Le Pan: There is no doubt—and I agree completely—that there are other influences than the ones that we have talked about this morning from Europe and the United States. I would be happy to send to the committee the numbers concerning the share of foreign bank assets and American assets versus all other countries.

Roughly speaking, Americans represented about one-third of the total foreign bank presence. Certainly, there are pressures and competitive forces coming from Japan. Also, we have not talked about the statistics about the ranking of the national ranking of Canadian banks and the fact that the Japanese banks are amongst the top 10 or 12.

The Chairman: They are not amongst them, they are the leaders. They are in the top four or five.

Mr. Le Pan: Yes, exactly. They are driven by a lot of things, including a significant savings rate. If an economy generates a great amount of savings and external capital flows, that will affect banking institutions.

Yes, there are forces there that are relevant. When you asked me about rules and the market, I referred to the fact that trust companies and banks are not allowed to own insur-

[Traduction]

products. Market pressures are always there, although the regulations are important too.

For example, in the United States the regulations made under the Glass-Steagall Act are very important. There are changes "round the edges" and there are fundamental changes. There have to be fundamental changes in such regulations to allow institutions to do everything they want.

In Canada, for example, financial institutions such as banks and trust companies cannot buy directly a life-insurance company.

That's not the case in Europe, where financial institutions may own life-insurance companies. The market can do a few minor things with a restriction like that, to provide greater flexibility, but governments have to change the regulations if there are to be major changes in the market place. So really there's an overlap between the market and regulations, but market forces are always squeezing the regulations.

Senator Poitras: If we assume that markets have considerable influence over how business is done, among the 64 foreign banks there are I believe a majority that come from countries other than the United States. Currently we're talking about Europe 92, but we don't talk about Asia, or more particularly about Japan, which is already a presence here and exercising a good deal of influence.

We also don't talk about what are called merchant banks and all the other bodies that resemble holding companies and that come under the laws on banking.

Shouldn't we make it our priority to determine what these market influences are, so that our legislation can take them — and the source of the pressure — into account?

M. Le Pan: Permettez-moi de passer à l'autre langue pour un moment.

Le sénateur Poitras: Je vous en prie.

M. Le Pan: Je suis tout à fait d'accord et je reconnais qu'il existe d'autres facteurs que ceux dont nous avons parlé ce matin, en ce qui concerne l'Europe et les États-Unis. Je me ferai un plaisir de faire parvenir au Comité les chiffres portant sur la part des actifs des banques étrangères et celles des banques américaines par rapport aux autres pays.

En gros, les actifs des banques américaines représentent à peu près un tiers de tous les actifs des banques étrangères. Les banques japonaises exercent certainement des pressions et une forte concurrence. Nous n'avons pas parlé non plus de statistiques et de la place qu'occupent les banques canadiennes sur l'échiquier national, ni du fait que les banques japonaises sont parmi les 10 ou 12 premières.

Le président: Elles sont plutôt les chefs de file. Elles sont parmi les quatre ou cinq premières.

M. Le Pan: C'est exact. Elles le doivent à une foule de choses, notamment à un taux considérable d'épargne. Les institutions bancaires se ressentent d'une économie qui produit une grosse masse d'épargne et qui attire des capitaux de l'extérieur.

Oui, il y a des forces dont il faut tenir compte. Lorsque vous m'avez interrogé au sujet des règles et du marché, j'ai fait allusion au fait que les sociétés de fiducie et les banques ne sont

[Text]

ance companies in Canada. But trust companies are quite often members of conglomerate financial groups. In those groups you will often find an insurance company that is not owned directly, but, as an associate company, is held by a holding company. That is the case with respect to companies such as Trilon, Royal Trust and London Life. Prior to Power Financial's sale of Montreal Trust, that was the case in the Power group. They owned Montreal Trust and Great West Life. So that a number of groups have combinations of financial services. Within the Laurentian Group there are both banking, trust and insurance companies.

You referred to merchant banks. I do not have a lot of comments about merchant banks of a general nature. However, there are specific issues concerning merchant banks and what constitutes merchant banking, investment banking, and where the lines are. A number of banks want to move towards the merchant banking end of things, which poses issues of regulatory prudence as well as market influence and competition.

You raised the issue of the newly-industrialized economies. We have been in the process, together with the Conference Board of Canada, of looking a bit at what is happening in the newly-industrialized economies and the position of financial institutions. The newly-industrialized economies and the south-east Asian economies have been areas that a number of our insurance companies, for example, have seen as a potential important area to expand in to take advantage of what they see as underdeveloped markets. So that has been particularly important in the insurance area. I hesitate to generalize but my impression is less so, either as an opportunity or as a competitor in Canada in the banking sphere. I do not think there are very many. I would have to check the numbers. That has not been such an important area in the banking sphere as it has been for the insurance companies. There are certainly opportunities and potential pressures there.

I agree the international environment is very important. A lot of things are happening. There is a lot of liberalization going on and opening up and reducing barriers, and I think that is producing both opportunities as well as potential increased competition for Canadian firms, both in those markets and at home.

Senator Ottenheimer: I come back to the question of the Schedule B banks. You pointed out that the rule with respect to the limitation of assets has been abolished and it was not presumably binding in the first place. Since the abolition of the non-binding rule, what has been the effect on the growth or proliferation of Schedule B banks; has there been an observable effect?

Mr. Le Pan: Senator, it has only been removed for U.S. Schedule B banks, not for the others. It was removed effective January 1, 1989. It is a little early to see. I think the only point I made about it being non-binding is that when it was in existence, it had been raised about six or eight years ago, but over the past five or six years people had not approached up to the

[Traduction]

pas autorisées à posséder des compagnies d'assurance au Canada. Toutefois, les sociétés de fiducie font souvent partie de grands groupes financiers dans lesquels se trouve une compagnie d'assurance qui n'appartient pas directement, mais à titre de société associée, à une société de portefeuille. C'est le cas des sociétés Trilon, Royal Trust et London Life. Avant que Power ne vende Montreal Trust, c'était également le cas de ce groupe qui possédait Montreal Trust et la Great West Life. Un certain nombre de groupes possèdent donc un ensemble de divers services financiers. Au sein du groupe Laurentien, il y a des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance.

Vous avez fait allusion aux banques d'affaires. Je n'ai pas beaucoup d'observations à faire sur les banques d'affaires en général. Toutefois, ces banques et leur domaine de services soulèvent des questions précises, en particulier la question de savoir où se situe la limite entre leurs services et ceux des autres banques. Un certain nombre de banques désiraient s'orienter dans le secteur d'activités des banques d'affaires, ce qui posait un problème de réglementation et de prudence, de même qu'un problème de concurrence et d'influence sur le marché.

Vous avez soulevé la question des économies récemment industrialisées. Nous avons tenté de voir, de concert avec le Conference Board of Canada, ce qui se passe dans ces économies et la situation des institutions financières. Ces économies et celles des pays du sud-est asiatique, par exemple, ont été considérées comme un secteur d'expansion possible, car on estime que leurs marchés sont sous-développés. Ce fut tout particulièrement le cas dans le domaine de l'assurance. J'hésite à généraliser, mais j'ai l'impression que ces économies ne représenteront pas des marchés ou des concurrents aussi importants pour les banques. Je ne crois pas qu'il y en ait un grand nombre. Il me faudrait cependant vérifier. Toutefois, il est certainement possible que des pressions et des possibilités se manifestent de ce côté.

Je reconnais que le contexte international est très important. Il se passe énormément de choses, notamment une plus grande libéralisation et une meilleure ouverture. Cela pourrait se traduire à la fois par une concurrence et des débouchés accrus pour les sociétés canadiennes, tant sur ces marchés qu'au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: Je reviens à la question des banques de l'annexe B. Vous avez fait remarquer que la règle s'appliquant à la limitation des actifs a été supprimée et qu'elle n'était pas rigoureusement appliquée de toute manière. Quel effet a eu son abolition sur le nombre des banques de l'annexe B; en a-t-on observé un?

M. Le Pan: Sénateur, la règle a été abolie seulement pour les banques américaines de l'annexe B, non pas pour les autres, et ce depuis le 1^{er} janvier 1989 seulement. Il est trop tôt pour constater un effet quelconque. Je pense que la seule remarque que j'aie faite au sujet de la non-application de cette règle c'est qu'elle n'a été soulevée qu'une seule fois, il y a environ six ou

[Text]

limit, which suggests one might not see over the short term, at least, when it is removed, a great growth in the U.S. bank share of assets. What will happen down the road will depend on a lot of factors, including the efficiency of profitability of Canadian institutions vis-à-vis institutions from other sectors, and their competitiveness and their costs and all those kinds of things. I do not have a forecast how that will go over time. It is a little too early to say what has happened since January of this year.

Senator Ottenheimer: Is it too early since the implementation of the FTA to give data on the effect that has had on Canadian banks and financial institutions operating in the U.S.? Also, the other side of the coin, the general effect that has had with respect to the American financial institutions and banks operating in Canada.

Mr. Le Pan: My own view is, senator, we could look at what has been happening to the share of assets of U.S. institutions in Canada. That is influenced by a lot of things and I think it is a little early to see a trend there. There have been, to my knowledge, no acquisition since the Free Trade Agreement by American institutions that would otherwise have been covered by the 10/25 rules that were in place before.

Senator Frith: Is that not "prohibited" by?

Mr. Le Pan: That is what I meant, would have been prohibited by.

On the U.S. side for Canadian institutions there is a clear effect in the short term because absent the Free Trade Agreement and an interim arrangement that we worked out with U.S. Treasury, Canadian security dealers affiliated with banks would have had to shutdown their operations and that was very clear. They were under orders of the Federal Reserve Board to shutdown their operations starting January 1 of 1989 unless the Free Trade Agreement went into place. Those orders have been extended by virtue of a transition arrangement we worked out with the U.S. Treasury and the Federal Reserve Board, because absent that transition they would have had to shutdown and start up again when the FTA came into effect. That is a very tangible impact.

I referred to some of the changes that are happening in the Glass-Steagall Act and further liberalizations that are going on, which will benefit our firms. That is the only evidence that I know of that exists.

As I said earlier there are other things that are going on in the U.S. that are also of importance to our institutions not covered by the Free Trade Agreement, such as the reduction in interstate branching restrictions. Some of the Canadian banks, by virtue of those changes, will now have increasingly more freedom to branch. That has been worked out by the states themselves, by recognizing each other and entering pacts. In terms of hard evidence it is scattered at the moment because it is in its very early days.

[Traduction]

huit ans; depuis ce temps, aucune banque ne s'est approchée de la limite en question, ce qui laisse supposer que la part des actifs canadiens que détiennent les banques américaines ne devrait pas augmenter considérablement, du moins à court terme. Quant à l'avenir plus lointain, il dépend de nombreux facteurs, dont la rentabilité des institutions canadiennes par rapport aux institutions d'autres secteurs, leur compétitivité, leurs coûts et autres choses du genre. Je ne peux rien prédire. Il est un peu trop tôt pour dire ce qui s'est produit depuis janvier dernier.

Le sénateur Ottenheimer: Est-il également trop tôt pour dire quel a été l'effet de l'Accord sur les banques et les institutions financières canadiennes qui font affaires aux États-Unis? Et, en contrepartie, l'effet général de l'Accord sur les banques et les institutions financières américaines qui font affaires au Canada?

M. Le Pan: À mon avis, sénateur, nous pourrions examiner s'il y a eu changement dans la part des actifs canadiens que détiennent les institutions américaines. On doit cependant tenir compte de nombreux facteurs et je pense qu'il est un peu trop tôt pour déceler une tendance. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, il n'y a pas eu d'acquisition qui, à ma connaissance, aurait fait jouer la règle 10/25 qui existait auparavant.

Le sénateur Frith: Vous voulez dire des acquisitions qui auraient été interdites par la règle en question?

M. Le Pan: C'est exact.

Les institutions canadiennes aux États-Unis auraient subi des effets à court terme car, en l'absence de l'Accord de libre-échange et d'une entente provisoire que nous avons conclus avec le Trésor américain, les courtiers canadiens de valeurs mobilières associés à des banques auraient été obligés de mettre fin à leurs opérations. Ils auraient été tenus d'obéir aux ordres de la Banque centrale américaine et de cesser leurs activités à compter du 1^{er} janvier 1989 si l'Accord de libre-échange n'était pas entré en vigueur. Ces instructions ont été modifiées à la suite d'une entente de transition que nous avons conclue avec le Trésor américain et la Banque centrale américaine; en effet, sans cette entente, les courtiers auraient été obligés de mettre un terme à leurs activités et de recommencer après l'entrée en vigueur de l'ALÉ. Il s'agit là d'une incidence très concrète.

J'ai mentionné quelques-uns des changements apportés à la *Glass-Steagall Act* et j'ai précisé qu'on assistait à une certaine libéralisation qui profitera à nos entreprises. C'est la seule preuve que je connaisse.

Comme je l'ai dit plus tôt, d'autres changements qui se produisent actuellement aux États-Unis revêtent également une certaine importance pour les institutions canadiennes qui ne sont pas visées par l'Accord de libre-échange, comme la réduction des restrictions imposées sur l'ouverture de succursales entre États. Ces changements permettront à des banques canadiennes d'ouvrir des succursales en sol américain de plus en plus facilement. Cette décision a été prise par les États eux-mêmes qui ont reconnu leur statut réciproque et signé des ententes. Les preuves concrètes sont plutôt difficiles à trouver

[Text]

Senator Ottenheimer: It must be a bitter pill for American banks that Canadian banks don't have certain restrictions in the U.S. that some American banks have. If that were reversed and the situation operating in Canada, I would think it would be a very political and sensitive point.

Senator Frith: Can you give an example?

The Chairman: The Assistant Deputy Minister pointed out that there are Canadian banks that can operate in the U.S. without certain restrictions in interstate banking in the U.S., which would apply to certain American banks in the U.S.

Senator Frith: But is there any corresponding thing, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, there is a *quid pro quo*. We went into this in some detail before you arrived.

Senator Frith: I will read the evidence.

The Chairman: But the fact is there is certainly a very changed relationship as against the situation before the person this year insofar as banking and other financial institutions.

Mr. Le Pan: I would like to make one other point about the impact of the Free Trade Agreement. Certainly a number of the financial institutions and their associations in testimony and in their attitude towards the Free Trade Agreement, and in testimony about it, including when the bill was before Parliament, indicated that one of the other factors that would be important to them would be what the Free Trade Agreement did for overall business. This is not necessarily because of the provisions of financial services but because the provisions applied to all kinds of other things, because to a large extent what drives the business of a bank is other business. If it is into commercial lending or providing foreign exchange services, the extent to which that business grows across the border will partly depend on the number of cross-border commercial transactions by commercial firms and that was a factor a number of the financial institutions and banks referred to as being important in their assessment of the impact of the Free Trade Agreement on an overall basis on their business.

Senator Kolber: You may have covered this point but under the Free Trade Agreement an American bank can come to Canada to buy a trust company but a Canadian bank cannot buy that trust company?

Mr. Le Pan: I am not sure that that is correct, senator. An American bank must come to Canada with a foreign bank subsidiary and establish a Schedule B bank in Canada if it wishes to do deposit-type business, including the deposit-type business of a trust company.

[Traduction]

pour l'instant, car nous n'en sommes qu'aux premiers balbutiements.

Le sénateur Ottenheimer: Les banques américaines doivent avoir de la difficulté à accepter que des banques canadiennes ne soient pas assujetties, aux États-Unis, à certaines restrictions pourtant imposées à quelques banques américaines. Si la situation était inversée et se produisait au Canada, je crois qu'elle susciterait une vive polémique.

Le sénateur Frith: Pouvez-vous nous donner un exemple?

Le président: Le sous-ministre adjoint a souligné que certaines banques canadiennes peuvent exercer des activités aux États-Unis sans être assujetties à des restrictions quant à l'ouverture de succursales entre États aux États-Unis, restrictions qui sont pourtant imposées à certaines banques américaines dans leur propre pays.

Le sénateur Frith: Mais une situation analogue n'existe-t-elle pas ici, monsieur le président?

Le président: Oui, à titre de réciprocité. Nous en avons parlé plus en détail avant votre arrivée.

Le sénateur Frith: Je lirai le procès-verbal.

Le président: Il n'en demeure pas moins que la situation est tout à fait différente cette année en ce qui concerne les établissements bancaires et les autres institutions financières.

M. Le Pan: J'aimerais souligner un autre point au sujet de l'incidence de l'Accord de libre-échange. Un certain nombre d'institutions financières et de leurs associations ont indiqué, par leur attitude à l'égard de l'Accord de libre-échange et lors de leur témoignage à ce sujet, y compris lorsque le projet de loi se trouvait encore devant le Parlement, qu'elles s'intéressaient tout particulièrement à ce que l'Accord avait à leur offrir relativement à l'ensemble des opérations. Et cela, pas nécessairement en raison de la prestation de services financiers, mais également parce que les dispositions s'appliquent à toutes sortes d'autres activités et que, dans une grande mesure, une opération bancaire en attire une autre. Si une institution effectue des opérations de prêts commerciaux ou des opérations de change, elle pourra étendre ses activités outre frontières partiellement en fonction du nombre de transactions commerciales effectuées, de part et d'autre, par des entreprises commerciales. Un certain nombre d'institutions financières et de banques ont indiqué que ce facteur comptait beaucoup dans l'incidence que l'Accord de libre-échange aurait sur l'ensemble de leurs activités.

Le sénateur Kolber: Vous avez peut-être déjà abordé cette question. Aux termes de l'Accord de libre-échange, une banque américaine peut venir au Canada pour acheter une société de fiducie, mais une banque canadienne ne le pourrait pas?

M. Le Pan: Je ne suis pas certain qu'il en soit ainsi, sénateur. Une banque américaine doit venir au Canada avec une filiale d'une banque étrangère et établir une banque de l'annexe B au Canada si elle désire effectuer des opérations du genre dépôt, y compris les activités de cet ordre exercées par une société de fiducie.

[Text]

Senator Kolber: That is not my question. Could the CitiCorp come and buy Canada Trust?

Mr. Le Pan: Let me just finish. This means that the person who would make the acquisition in Canada would have to be the foreign bank subsidiary established in Canada. It cannot come in directly. It would have to come in through a foreign banking subsidiary established in Canada. That foreign subsidiary bank established in Canada is a banking entity that is regulated by the Canadian bank act, as well as a Canadian bank is. So that to the extent that the foreign bank subsidiary is a corporate entity, it is prohibited, for example, from being in the pure fiduciary business.

Senator Kolber: Why does it have to be a subsidiary, why can't they buy directly?

Mr. Le Pan: That is where I started. The bank act requires if you are a foreign bank that comes to Canada to do deposit-type banking business, you have to have a subsidiary. That is the essence of our foreign bank regime.

Senator Kolber: I have to tell you that is not what I am told. That is one of the current worries in the BAT potential takeover; that Canada Trust will be sold and it could be sold to an American bank directly.

Mr. Le Pan: I do not want to talk about the specifics of an actual or hypothetical transaction. The basic schema is one in which a CitiBank, an XYZ bank, wanting to do deposit-type banking business, would have to do the acquisition by its Canadian subsidiary. That subsidiary is then subject to the Bank Act. The Bank Act says a number of things and recognizes that a trust company does a number of businesses: a deposit-taking business as well as a fiduciary business. There are restrictions on any foreign or domestic bank established in Canada being in the trust business, per se the trustee business. There are other provisions that apply to the deposit-taking business that are generally less restrictive because the Canadian policies fundamentally, foreign or domestic, are not in the trust business in Canada at the moment. So that I think one would have to work through all of those to come to a definitive view. I think it is far from clear you can have a foreign bank directly acquiring a deposit-taking type institution.

Senator Kolber: You say it is far from clear, but it is not unclear either.

Mr. Le Pan: I am not going to comment on the specifics of a particular transaction. The rule basically is if you want to do deposit taking in Canada you do it through a foreign bank subsidiary.

The Chairman: What happens if an American company, an American bank, with a Canadian subsidiary, say CitiBank, decides to buy a trust company through the American com-

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Cela ne répond pas à ma question. La CitiCorp pourrait-elle venir au Canada et acheter la société Canada Trust?

M. Le Pan: Permettez-moi de terminer. Cela signifie que seule la filiale d'une banque étrangère établie ici serait autorisée à faire une telle acquisition au Canada. La société américaine ne peut effectuer cette transaction directement. Elle serait obligée de passer par la filiale d'une banque étrangère établie au Canada. Cette filiale est une entité bancaire assujettie à la Loi sur les banques au même titre que les banques canadiennes. Dans la mesure où la filiale d'une banque étrangère est une entité constituée, elle ne peut par exemple exercer des activités purement fiduciaires.

Le sénateur Kolber: Pourquoi les sociétés américaines doivent-elles passer par une filiale et ne peuvent-elles acheter directement?

M. Le Pan: C'est ce que j'avais commencé à expliquer. La Loi sur les banques exige que toute banque étrangère qui vient au Canada pour exercer des activités bancaires du genre dépôt ait une filiale. C'est là le fondement de la législation qui régit les banques étrangères.

Le sénateur Kolber: Je dois avouer que ce n'est pas ce qu'on m'a dit. C'est là une des préoccupations soulevées par la prise de contrôle éventuelle de BAT; la société Canada Trust sera vendue et elle pourrait être vendue directement à une banque américaine.

M. Le Pan: Je ne veux pas discuter en détail d'une transaction réelle ou hypothétique. Le scénario de base est le suivant: pour qu'une grande banque, disons la banque XYZ, exerce des activités bancaires du genre dépôt, elle doit faire cette acquisition par l'entremise de sa filiale canadienne. Cette dernière est alors assujettie à la Loi sur les banques. Cette loi précise un certain nombre d'obligations et reconnaît qu'une société de fiducie effectue un certain nombre d'activités, dont des opérations de dépôt et des activités fiduciaires. Elle impose des restrictions à toute banque étrangère ou nationale établie au Canada qui désirerait exercer des activités fiduciaires. Les autres dispositions relatives aux opérations de dépôt sont généralement moins restrictives parce que les politiques canadiennes qui régissent les opérations effectuées à l'étranger ou au Canada ne s'intéressent pour l'instant guère aux activités fiduciaires. Je crois donc qu'il faudrait étudier tout cela pour en arriver à une conclusion définitive. À mon avis, il est loin d'être évident qu'une banque étrangère puisse acheter directement une institution de dépôt.

Le sénateur Kolber: Vous dites qu'il est loin d'être évident que cela puisse se faire, mais le contraire n'est pas évident non plus.

M. Le Pan: Je ne vais pas commenter en détail une transaction particulière. La règle fondamentale est la suivante: si vous voulez effectuer des opérations de dépôt au Canada, vous devez le faire par l'entremise de la filiale d'une banque étrangère.

Le président: Qu'arriverait-il si une société américaine, une banque américaine ayant une filiale au Canada, comme CitiBank, décidait d'acheter une société de fiducie par l'entremise

[Text]

pany, not the Canadian; would that create any problems? Would it create any problems by them trying to evade what you say is a protection?

Mr. Le Pan: I am sorry, senator, I am not sure I fully understood the nature of your question.

The Chairman: Let us say that, rather than the subsidiary of a bank buying the trust company, the head office of an American bank bought it and it had nothing to do with the Canadian subsidiary.

Senator Kolber: The gentleman said they have to set up a subsidiary first. That is the law.

The Chairman: No. They have to set up a subsidiary if they are a deposit-taking institution and that would then be Citibank Canada.

Senator Kolber: That is not the question.

Senator Frith: They could do it but they would have to shut down the deposit-taking part of the trust company's business.

Mr. Le Pan: No, no. Senator, I really do not wish to comment on the specifics of potential situations. If I may, I would like to go back to the generalities of the way the legislation operates. The legislation first defines a category of entity called a foreign bank, which is a fairly broad category. It is an entity abroad that is doing a variety of financial type businesses. Entities that are affiliated with those kinds of entities are also foreign banks under the legislation. The definition of a foreign bank is generally much broader than the definition of banking per se, partly because it includes affiliates of real foreign banks and partly because it covers entities that are not formally banks but are doing financial type activities.

Senator Frith: So it is not defined only by activity?

Mr. Le Pan: No. It is defined by activity but not only by principal activity or by whether you are regulated as a bank in your home country. Should entities that are foreign banks under the definition in the Bank Act—and I can provide the committee with statutory reference, if it wishes—wish to do financial type business in Canada, including things like the deposit-taking aspects of a trust company's business, they are required to come to Canada by way of a foreign bank subsidiary. There are entities that fall outside of that definition of foreign bank, entities that are not financial at all, and they are not therefore subject to that requirement. However, if you are a foreign bank, and if you come here as a foreign bank subsidiary, then your foreign bank subsidiary which is established is subject to a number of rules under the Bank Act. There are limitations, for example, on banks, whether they be Canadian or foreign, being directly or indirectly in the fiduciary business.

[Traduction]

de sa société américaine et non canadienne? Cela soulèverait-il un problème? Un problème surgirait-il si cette société américaine tentait de contourner ce que vous appelez une protection?

M. Le Pan: Je suis désolé, Monsieur le président, mais je ne suis pas certain de comprendre tout à fait la nature de votre question.

Le président: Si, au lieu d'être achetée par la filiale canadienne d'une banque américaine la société de fiducie était achetée par le siège social de cette banque.

Le sénateur Kolber: Monsieur a dit que les Américains devraient tout d'abord établir une filiale. C'est la loi.

Le président: Non. L'institution étrangère doit établir une filiale si elle est elle-même une institution de dépôt, ce qui serait le cas pour Citibank Canada.

Le sénateur Kolber: Là n'est pas la question.

Le sénateur Frith: La banque américaine pourrait le faire, mais elle serait alors tenue de mettre un terme aux opérations de dépôt de la société de fiducie.

M. Le Pan: Non, non, sénateur, je ne veux vraiment pas commenter en détail des cas qui pourraient se produire. Si je puis me permettre, j'aimerais revenir aux règles générales de la législation. La Loi sur les banques établit tout d'abord une catégorie d'entités qu'elle appelle banque étrangère, catégorie par ailleurs assez vaste. Les entités étrangères qui font partie de cette catégorie exercent des activités financières diverses. Les entités affiliées à ces types d'institutions sont également considérées comme des banques étrangères aux termes de la loi. La définition d'une banque étrangère est généralement plus vaste que celle d'une banque en soi, parce que la première inclut, d'une part, les groupes de vraies banques étrangères et, d'autre part, les entités qui ne sont pas officiellement des banques, mais qui effectuent des opérations financières.

Le sénateur Frith: La définition ne repose donc pas uniquement sur le type d'activités exercées?

M. Le Pan: En partie, oui, mais non pas seulement sur le principal type d'activités exercées ni sur le critère que l'institution est réglementée comme une banque dans son pays d'origine. Si des entités qui sont des banques étrangères aux termes de la Loi sur les banques—et je peux fournir au Comité des références légales s'il le désire—veulent exercer des activités financières au Canada, y compris les opérations de dépôt d'une société de fiducie, elles doivent le faire par l'entremise de la filiale d'une banque étrangère. Certaines entités ne sont pas visées par cette définition car, comme elles n'exercent aucune activité financière, elles ne sont pas tenues de répondre à cette exigence. Toutefois, si une banque étrangère vient au Canada en tant que filiale d'une banque étrangère, cette dernière est assujettie à un certain nombre de règles prévues dans la Loi sur les banques. Il existe ainsi certaines restrictions relativement au nombre de banques, canadiennes ou étrangères, qui peuvent directement ou indirectement exercer des activités fiduciaires.

[Text]

Senator Kolber: Could General Motors buy Canada Trust?

Mr. Le Pan: I do not know. I would have to examine whether or not it is a foreign bank and what kind of activities it would be buying, whether it would be buying all of them or only part of them, for instance the deposit-taking part rather than the fiduciary part, and how it would do the transaction. I have indicated that, with respect to the schema of the law, certain activities such as pure fiduciary activities generally are off-side. That does not necessarily apply to deposit-taking activities. Moreover, on August 11, the minister of state indicated that the approval process in the forthcoming legislation would apply as of that date so that, for acquisitions of trust companies by anybody, a number of factors would be examined. So again, I cannot say whether a specific transaction would go ahead or not and on what basis, whether there would have to be adjustments or changes in business. It is quite likely that, in situations such as the one you describe, they may well be considered a foreign bank by virtue of their association with the General Motors Acceptance Corporation, in which case they would have to do it in a certain way with a number of restrictions. I just do not know.

The Chairman: I presume we will be getting into the American Express situation, which might be slightly similar.

Senator Frith: I just want to pursue this and then we can leave this discussion of activity versus corporation. You are caught by the regulations if you are a foreign bank. If you call yourself a bank or you are engaged outside Canada in the banking business, then you get caught by the legislative net because you are a foreign bank. So that would deal with the Citicorp example. I know you do not wish to deal with it but I say that is an example. Rather than naming the corporation, let us go with something other than General Motors, which has General Motors Acceptance Corporation, and take some foreign company that is not engaged in any of the activities and which wants to buy a Canadian trust company which is engaged in Canada in deposit-taking and banking business in general. Does it get caught because, although it is not a foreign bank, it starts engaging in banking activity in Canada? In other words, can you catch it one way or the other?

Mr. Le Pan: If you are not a foreign bank, which I think is your question?

Senator Frith: Yes.

Mr. Le Pan: Then you are not subject to the Bank Act per se.

Senator Frith: At that point?

Mr. Le Pan: At that point. What you would then be subject to is the need to seek approval from the minister, as a foreign bank would ultimately have to do, as I just described, given the minister's August 11 press release, for the acquisition of that trust company in Canada.

[Traduction]

Le sénateur Kolber: La société General Motors pourrait-elle acheter Canada Trust?

M. Le Pan: Je ne sais pas. Je devrais tout d'abord déterminer s'il s'agit d'une banque étrangère, le type d'activités que cette société a l'intention d'exercer, si elle désire acheter toutes les activités ou seulement une partie d'entre elles—par exemple les opérations de dépôt et non les activités fiduciaires—et comment la transaction sera effectuée. J'ai indiqué que certaines activités, telles les opérations purement fiduciaires, ne sont généralement pas incluses dans les dispositions législatives. Ce n'est pas nécessairement le cas des opérations de dépôt. De plus, le 11 août dernier, le ministre d'État a déclaré que la procédure d'autorisation prévue dans la prochaine loi s'appliquerait à compter de cette date et qu'un certain nombre de facteurs seraient pris en considération lors de tout achat de société de fiducie. Encore une fois, je ne peux vous dire si une transaction précise serait autorisée ou non, quels critères seraient appliqués ni si des ajustements ou des changements devraient être apportés. Il est fort probable que, dans un cas comme celui que vous venez de décrire, les acheteurs éventuels soient considérés comme une banque étrangère en raison de leur association avec General Motors Acceptance Corporation. En pareil cas, ils devraient peut-être effectuer leur achat d'une façon déterminée et respecter certaines restrictions. Je ne sais vraiment pas.

Le président: J'imagine que nous nous rapprochons du cas assez semblable de la société American Express.

Le sénateur Frith: Je désire simplement aller jusqu'au bout de cette question; nous pourrions ensuite passer à autre chose. Toute banque étrangère est assujettie à une multitude de règlements. Les banques ou les institutions qui effectuent des opérations bancaires à l'extérieur du Canada sont entravées par les lois parce qu'elles sont considérées comme des banques étrangères. L'exemple de Citicorp serait ainsi réglé. Je sais que vous refusez d'en parler, mais j'ai bien dit qu'il s'agissait uniquement d'un exemple. Au lieu de nommer une société, prenons un autre cas que celui de la General Motors qui est associée à General Motors Acceptance Corporation. Prenons plutôt une société étrangère qui n'exerce aucune de ces activités et qui désire acheter une société de fiducie canadienne laquelle effectue, au Canada, des opérations de dépôt et des opérations bancaires. Se fait-elle attraper parce que, bien qu'elle ne soit pas une banque étrangère, elle effectue des opérations bancaires au Canada? Autrement dit, pouvez-vous mettre fin à ses activités d'une façon ou d'une autre?

M. Le Pan: S'il ne s'agit pas d'une banque étrangère, c'est bien ce que vous me demandez?

Le sénateur Frith: Oui.

M. Le Pan: Cette institution n'est alors pas assujettie à la Loi sur les banques en tant que banque étrangère.

Le sénateur Frith: À ce moment-là?

M. Le Pan: Oui, à ce moment-là. Elle serait alors tenue d'obtenir l'autorisation du ministre, tout comme une banque étrangère serait obligée de le faire pour acheter une société de fiducie au Canada comme le précise le communiqué publié le 11 août, par le ministre.

[Text]

Senator Frith: The Minister of Finance?

Mr. Le Pan: The Minister of Finance.

Senator Frith: Because you are going to be engaged in banking business?

Mr. Le Pan: It does not matter. Anybody who wants to acquire or control, directly or indirectly, a trust company after August 11 needs the approval of the Minister of Finance.

Senator Frith: That is going through a different net from the simple net we usually see when there are applications for acquisition that used to go through FIRA. It would not have to go through that but would it have to get the approval of the Minister of Finance?

Mr. Le Pan: Essentially, the policy of the government has been that it would introduce an approval process for the acquisition of a federally regulated financial institution. What the minister said on August 11 is that that approval process would apply as of that date and there would be a number of criteria used to examine an application. So whether an entity was either a foreign bank coming through a domestic bank and then having to get approval, or a Canadian bank having to get approval, or a foreign entity that was not a foreign bank and therefore would not have to come through the Bank Act but which could come in some other fashion, all of them would end up facing the need to have the approval of the Minister of Finance at the end of the day in order to proceed.

Senator Frith: That has nothing to do with the FTA?

Mr. Le Pan: That has nothing to do with the FTA. It was an announcement of the early start on a previously announced approval process.

Senator Frith: And you can make such announcements and do such things and not offend the FTA?

Mr. Le Pan: That is correct.

Senator Frith: I would like to pursue that but perhaps he has already covered it.

The Chairman: No. We have not gone into it in detail. We have just had an overview. However, there may be another opportunity because these witnesses may be back.

Senator Frith: I guess that is the answer. The witness is saying it has nothing to do with the FTA, and that our partner in FTA, the United States of America, could not object to such a ruling under the FTA?

Mr. Le Pan: No.

Senator Frith: It sounds anti-free trade.

Mr. Le Pan: All I have said is that any potential acquisition of a trust company would require the approval of the Minister of Finance, and there are a number of criteria.

Senator Frith: I understand that, but can we do that under the act without complaint?

Mr. Le Pan: We can put in place that approval process without contravening the Free Trade Agreement. Indeed, the

[Traduction]

Le sénateur Frith: Le ministre des Finances?

M. Le Pan: Oui, le ministre des Finances.

Le sénateur Frith: Parce qu'elle effectuerait des opérations bancaires?

M. Le Pan: Cela n'a aucune importance. Quiconque veut acheter ou contrôler, directement ou indirectement, une société de fiducie doit, depuis le 11 août, obtenir l'autorisation du ministre des Finances.

Le sénateur Frith: Cette protection diffère totalement de la simple protection à laquelle nous étions habitués lorsqu'une demande était présentée à l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Cette transaction devrait-elle être approuvée par le ministre des Finances?

M. Le Pan: La politique gouvernementale vise essentiellement à établir une procédure d'autorisation lors de l'achat d'une institution financière réglementée au niveau fédéral. Le ministre a déclaré, le 11 août dernier, que cette procédure s'appliquerait à compter de cette date et qu'un certain nombre de critères serviront à examiner de telles demandes. Ainsi, toute entité, qu'il s'agisse d'une banque étrangère passant par une banque nationale pour obtenir une telle autorisation, d'une banque canadienne tenue d'obtenir elle aussi cette autorisation ou d'une entité étrangère qui n'est pas une banque étrangère mais qui, bien qu'elle ne soit pas assujettie à la Loi sur les banques, doit être représentée d'une façon quelconque, doit obtenir l'autorisation du ministre des Finances pour faire un tel achat.

Le sénateur Frith: Cela n'a rien à voir avec l'Accord de libre-échange?

M. Le Pan: Vous avez raison. On a seulement annoncé qu'une décision déjà prise allait être appliquée plus tôt que prévu.

Le sénateur Frith: Et vous pouvez prendre de telles décisions sans aller à l'encontre de l'Accord?

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Frith: J'aimerais continuer dans cette voie, mais vous en avez peut-être déjà parlé?

Le président: Non, nous n'avons pas abordé cette question en détail. Toutefois, nous aurons peut-être l'occasion d'en reparler parce que ces témoins pourraient revenir.

Le sénateur Frith: J'ai probablement ma réponse. Le témoin affirme que cela n'a rien à voir avec l'Accord de libre-échange et que l'autre partie contractante, les États-Unis d'Amérique, ne pourrait s'opposer à une telle décision en vertu de l'Accord?

M. Le Pan: Non.

Le sénateur Frith: Cela me semble aller à l'encontre du libre-échange.

M. Le Pan: J'ai seulement dit que tout achat d'une société de fiducie doit être approuvé par le ministre des Finances, et qu'un certain nombre de critères ont été établis à cet effet.

Le sénateur Frith: Je comprends, mais la loi nous permet-elle d'agir ainsi sans que des plaintes ne soient formulées?

M. Le Pan: Cette procédure d'autorisation peut être mise en place sans violer l'Accord de libre-échange. De fait, l'actuelle

[Text]

existing Bank Act contains a similar approval process for a foreign bank establishing a banking subsidiary in Canada. When it came to a trust company, a similar approval process did not exist. Again, that approval process on the banking side remains even though there is the FTA. That was not affected by the FTA.

Senator Frith: There is no wording or clause in the FTA that would be the basis for a complaint that such a regulation was against the FTA?

Mr. Le Pan: The FTA does not preclude that approval process being there. Under the FTA, there is some vague wording about not using existing approval systems in a manner inconsistent with the aims of this part.

Senator Frith: This was sort of a grandfathered thing?

Mr. Le Pan: No. I do not look at that as a grandfathering thing. I look at that as a general statement of broad intent. I could read you the words.

Senator Frith: The wording or clause that came to your mind was one that dealt with the word "existing".

Mr. Le Pan: Let me read you the provision.

Senator Frith: This is the "or hereafter"?

Mr. Le Pan: That is why I was checking the provision.

Canada shall not use review powers governing the entry of the United States financial institutions in a manner inconsistent with the aims of this part.

The Chairman: I think that speaks for itself.

Senator Frith: Not quite. But then it takes you to what the aims of this part are because we are not to do it in a way that is inconsistent with the aims of this part. I guess we are getting into black letter law here.

The Chairman: We are almost ready to conclude our evidence from these witnesses, but we have not talked about what worried some of us, which is the federal-provincial conflict in the control of financial institutions and what may eventually evolve. For example, in the Senate in the last few years we have seen several federally chartered insurance companies move back to a provincial charter for whatever reason. Some of us are worried that that will be a growing tendency, and that many financial institutions—I am not talking about class A institutions but of the other institutions—will operate under provincial regulations. Could you discuss this situation and indicate whether you feel this is a growing trend that will weaken or strengthen financial institutions in Canada, and what is the likelihood of the federal government being able to maintain its fairly significant control over the situation?

Mr. Le Pan: That is a big question. I have indicated that there is an evolving, growing area of increasing complexity and overlap of regulations in the non-bank sphere, for example, in

[Traduction]

Loi sur les banques prévoit une procédure semblable pour toute banque étrangère qui établit une filiale bancaire au Canada, ce qui n'existait pas pour les sociétés de fiducie. Je répète que cette procédure demeure en place malgré l'Accord. Ce dernier n'a rien changé à cet égard.

Le sénateur Frith: Il n'y a pas d'expression ou de disposition dans l'ALE qui pourrait être invoquée pour montrer que ce règlement est contraire à l'Accord?

M. Le Pan: L'ALE n'interdit pas le recours à ce processus d'approbation. Il mentionne vaguement que les processus qui existent ne doivent pas être utilisés d'une manière incompatible avec les objectifs de cette partie.

Le sénateur Frith: On peut considérer cela comme une clause de maintien des droits acquis?

M. Le Pan: Non, je ne considère pas cela comme une clause de maintien des droits acquis, mais plutôt comme une déclaration d'intérêt général. Je peux vous lire la disposition en question.

Le sénateur Frith: Le libellé ou la disposition auxquels vous faites allusion utilisent l'expression «qui existent».

M. Le Pan: Permettez-moi de vous lire la disposition en question.

Le sénateur Frith: C'est là qu'intervient l'expression «ou après»?

M. Le Pan: C'est pourquoi je veux vérifier la disposition.

Le Canada n'utilisera pas les pouvoirs d'examen régissant l'admission d'institutions financières sous contrôle américain d'une manière incompatible avec les objectifs de la présente partie.

Le président: Cela se passe d'explications.

Le sénateur Frith: Pas tout à fait. Elle nous rappelle les objectifs de cette partie, puisque nous ne pouvons agir d'une manière qui soit incompatible avec les objectifs de cette dernière. Je suppose qu'on se perd dans les détails.

Le président: Nous arrivons presque à la fin de nos discussions avec les témoins et nous n'avons pas encore abordé les questions qui préoccupent certains d'entre nous, à savoir le conflit entre le fédéral et les provinces que risque de créer le contrôle des institutions financières et la situation qui en découlera. Le Sénat, par exemple, a été saisi au cours des dernières années de projets de loi qui avaient pour but de faire passer sous contrôle provincial des compagnies d'assurance assujetties à une charte fédérale et ce, pour diverses raisons. Certains craignent que cette tendance ne prenne de l'ampleur et que de nombreuses institutions financières—et je ne parle pas des institutions de l'Annexe A mais des autres—seront régies par les lois provinciales. À votre avis, cette tendance sans cesse grandissante risque-t-elle d'affaiblir ou de renforcer la position des institutions financières au Canada, et le gouvernement sera-t-il en mesure de maintenir le contrôle déjà sévère qu'il exerce sur la situation?

M. Le Pan: C'est toute une question que vous me posez là. J'ai indiqué que les règlements régissant les institutions autres que bancaires, comme par exemple les sociétés de fiducie, sont

[Text]

the case of trust companies. It is less clear that there is a similar degree of difficulty on the insurance side, although the potential is there. The government indicated it believes it is important for there to be a process of attempting to ensure that there is an adequate degree of cooperation or harmonization, whatever term you would like to use, and one can get into what that means in practice. We talked about the European situation regarding mutual recognition, agreements among regulators, information sharing, et cetera. I believe all of those are important if we are to avoid a jurisdictional or an inter-governmental overlap or potential gap that would be costly for institutions. The Trust Companies Association, which I am sure you will hear from, will emphasize what is happening to them in practical terms as a result of this situation.

So I think it is important to have an adequate degree of cooperation, consultation and so on. I do not feel that it is possible to make a judgment about the aspect of your question about weakening the strength of regulation, et cetera, because, from what has gone on, clearly there is an interest in having a reasonable, efficient capital market and institutions that will be able to operate reasonably across the country and internationally as a result of that. In my judgment, there is plenty of room within that for provincially regulated institutions with degrees of regulations that differ somewhat from what other jurisdictions have in other provinces or federally. There is a challenge to work out those differences and to ensure that there is an adequate degree of interaction, consultation and cooperation.

As you said, there has been a movement of some institutions to a provincial charter, particularly in the insurance area, over the past couple of years for a variety of reasons, but I do not believe that that is necessarily a harmful thing. One has to look at the reasons and the impacts before concluding that that is necessarily harmful or beneficial. It depends.

Given the basic fact that there is some degree of shared jurisdiction and shared regulation of these things in the trust and insurance area, yes, there are things that need to be worked out, including the fact that a number of the provinces have applied their laws not only to the companies they regulate, but to the companies that are regulated by the federal government through such things as Quebec's legislation and Ontario's legislation. Those things have to be worked out. If it is not done in a sensible way, the institutions have told us that they would worry about cost, overlap, et cetera, over the long term, which is a challenge.

The Chairman: I think we would all agree that, as Canadians, we are very proud of our overall banking system per se compared to many other countries. As we see the obliteration of the lines between financial institutions and we find the role of a bank as we knew it disappearing into other institutions such as trust companies, et cetera, moving into that field, you

[Traduction]

en train de devenir de plus en plus complexes et qu'ils ont tendance à se recouper. La situation du côté des compagnies d'assurance ne semble pas être aussi compliquée, bien qu'elle risque de le devenir. Le gouvernement a laissé entendre qu'il est important, à son avis, d'avoir un processus permettant de faire en sorte qu'il y ait un certain degré de collaboration ou d'harmonisation, quel que soit le terme que vous préférez utiliser, et on peut se lancer dans toute une discussion sur ce que cela veut dire dans la pratique. Nous avons parlé de ce qui se fait en Europe concernant la reconnaissance réciproque, les ententes conclues entre organismes de réglementation, le partage de renseignements, etc. Tous ces facteurs méritent qu'on s'y attarde si l'on veut éviter tout chevauchement de compétences ou inter-gouvernemental ou même toute absence possible de direction qui pourrait s'avérer coûteuse pour les institutions. L'Association des compagnies de fiducie, qui comparaitra sûrement devant le Comité, vous expliquera bien les problèmes auxquels elle est confronté à cause de cette situation.

Il est donc important, à mon avis, qu'il y ait une certaine collaboration, des consultations, et ainsi de suite. Je ne peux pas vous dire si cette tendance aura pour effet d'affaiblir la réglementation, etc, parce que si l'on se fie à ce qui s'est passé, il est manifestement dans notre intérêt d'avoir un marché des capitaux structuré et efficace, et aussi des institutions qui seront en mesure de fonctionner à l'échelle nationale et internationale. Je crois que les institutions réglementées par les lois provinciales peuvent évoluer dans ce cadre, même si les règlements dans les autres provinces ou au niveau fédéral sont différents. Nous devons nous attaquer à ces différences et faire en sorte qu'il y ait une certaine interaction, consultation et collaboration entre les parties.

Comme vous l'avez dit, un certain nombre d'institutions, surtout dans le domaine de l'assurance, ont demandé ces dernières années, et pour diverses raisons, à être assujetties aux lois provinciales. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Il faut analyser les raisons qui les ont poussées à le faire et les répercussions que cela a entraînées avant de déclarer qu'il s'agit d'une bonne ou mauvaise décision. Il faut analyser tous les facteurs.

Compte tenu du fait que les compétences, pour ce qui est de la réglementation des compagnies de fiducie et d'assurance, sont partagées dans une certaine mesure, il y a des questions qui doivent être réglées. Mentionnons, entre autres, le fait que plusieurs provinces ont assujetties à leurs lois non seulement les sociétés qu'elles régissent mais également les sociétés qui sont régies par le gouvernement par le biais de lois du Québec et de l'Ontario. Ces questions doivent être réglées. Si l'on ne procède pas de façon logique, les institutions nous ont laissé entendre que les questions relatives aux coûts, aux double-emplois, et ainsi de suite, pourraient toutes, à long terme, constituer une source de problèmes.

Le président: Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que, en tant que Canadiens, nous sommes fiers de notre système bancaire en tant que tel, lorsqu'on le compare aux systèmes en vigueur dans de nombreux autres pays. L'élimination des barrières qui séparent les institutions financières, et la prestation, par d'autres institutions, comme les compagnies de

[Text]

would start breaking down the four pillars. We then run into federal and provincial regulations. Are you concerned that we could then have an erosion of the financial capability and strength of our institutions in this country?

Mr. Le Pan: Senator, I tend to look at it from a slightly different perspective. The banks and federally regulated trust companies are major players domestically, and a number of them are major players internationally. Recently there has been increasing competition for the various parts of this sector domestically and internationally. At the same time, the government has taken, both through its own actions and in participation in international arrangements, measures to improve the strength of the regulatory framework of those institutions, including everything from enhanced powers provided to the superintendent to strengthened capital requirements under arrangements entered into through the Bank of International Settlements to apply to international banks.

So we are in a process—and this is happening in a number of countries—of increasing competition and breaking down barriers because of the benefits to consumers and to businesses of doing that, which make them stronger because they learn and grow through that, at the same time as we are increasing the efficiency of the regulatory system and the capital adequacy and so on. So I do not think that those necessarily have to be influences that undercut each other. They can be complimentary, which requires the appropriate tuning of the regulations and the breakdown of pillars, et cetera. But I look at it more from that perspective, and, by acting on both fronts, we can continue to have and be assured of having strong, competitive, efficient institutions.

Senator Poitras: In the last 20 years I believe our banks have lost weight within the international situation. They used to be within the 20 most important banks, but now they rank much lower. Why is that? Is it because there are too many restrictions in doing business or because of competition or because of a new way of doing business?

Mr. Le Pan: Senator, that is the subject matter about which there are a lot of opinions and that the evidence is mixed on, in my judgment. There are a number of factors. I would like to make a couple of comments, however, that I think are relevant to this committee's deliberation about that kind of issue.

First on a pure measurement basis, it has often been said and noted that Canadian banks ranking internationally by assets have dropped.

At the same time, if you look at their ranking by capital, you will see that it is quite a bit higher than their ranking by assets. Indeed, a number of international organizations that start to look at these kinds of things have recognized that there are, in fact, problems with looking only at shares of assets or ranking by assets. They are concerned about strength and presence. One also has to look at profitability and assets of Canadian banks. A number of them rank quite differently on that basis.

[Traduction]

fiducie, de services offerts jusqu'ici par les banques a pour effet d'entraîner la décomposition des quatre piliers. Il y a ensuite la question des règlements fédéraux et provinciaux. Ne croyez-vous pas que tout cela risque d'affaiblir la position des institutions financières au Canada?

M. Le Pan: Sénateur, j'ai tendance à voir la situation sous un angle légèrement différent. Les banques et les compagnies de fiducie réglementées par le gouvernement fédéral jouent un rôle important à l'échelle nationale et plusieurs d'entre elles sont considérées comme de gros joueurs sur le plan international. La concurrence entre diverses institutions du secteur s'est accrue dernièrement, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Au même moment, le gouvernement a pris des mesures, soit de sa propre initiative, soit en participant à des accords internationaux, en vue de renforcer le pouvoir de réglementation de ces institutions. Il a, par exemple, accru les pouvoirs conférés au surintendant et renforcé les exigences en matière de capital obligatoire qui s'appliquent aux banques internationales en vertu des ententes conclues par l'entremise de la Banque des règlements internationaux.

Nous sommes donc en train — et c'est ce qui se passe dans plusieurs pays — d'accroître la concurrence et de supprimer les barrières qui existent en raison des avantages que cela procure aux consommateurs et aux entreprises. Ces derniers apprennent à consolider leur position au fur et à mesure que nous augmentons l'efficacité du système de réglementation, les exigences relatives au coefficient d'insuffisance ou non du capital, et ainsi de suite. Ces facteurs, d'après moi, ne doivent pas obligatoirement avoir un effet négatif. Ils peuvent se compléter l'un l'autre, ce qui suppose une harmonisation des règlements et la ventilation des piliers, etc. C'est sous cet angle que j'analyse la question; en agissant sur les deux fronts, nous pouvons faire en sorte que nos institutions demeurent solides, compétitives et efficaces.

Le sénateur Poitras: Nos banques ont perdu de leur poids sur la scène internationale au cours des vingt dernières années. Elles figuraient jadis parmi les 20 banques les plus importantes au monde; aujourd'hui, elles sont à la traîne. Pourquoi? Est-ce parce qu'il y a trop de restrictions, trop de concurrence, de nouvelles règles du jeu?

M. Le Pan: Sénateur, les opinions divergent beaucoup là-dessus. Les arguments avancés sont, à mon avis, incohérents. Cette situation est attribuable à plusieurs facteurs. J'aimerais toutefois faire quelques observations qui se rapportent à la question dont est saisi le Comité.

D'abord, on a souvent dit et répété que le nombre de banques canadiennes classées, à l'échelle internationale, en fonction de leur actif, a diminué.

Au même moment, si l'on jette un coup d'œil à leur classement par capital, on voit que celui-ci est très supérieur à l'autre. En effet, plusieurs organismes internationaux se sont rendu compte que le fait de ne regarder que le classement par actif peut donner lieu à des problèmes. Ce qui les intéresse, eux, c'est la solidité des institutions, leur présence. Il suffit de jeter un coup d'œil à la rentabilité et à l'actif des banques canadiennes pour constater que plusieurs d'entre elles occupent un classement différent en raison de ses facteurs.

[Text]

Secondly, of course, there are the Japanese banks, which were referred to earlier. The influence there is driven by many things, including, as I mentioned earlier, some very fundamental things such as savings rates compared to other economies.

Thirdly, I point out that, in my judgment, one has to understand the extent to which changes in an institution's position internationally relate to a choice that it makes to leave certain markets, sometimes temporarily, because it thinks that it is profitable to do so. A number of international banks, for example, have chosen not to be in certain markets because they feel those markets are not profitable. They may have improved their profitability by being in those markets, but their assets did not grow as quickly.

I am not sure how much that matters, or whether that is a good thing or a bad thing. That has happened, for example, in the underwriting of certain European issues—that is, certain institutions have taken an active choice not to be there because the margins were so thin. That may be a deliberate strategy that makes sense from the point of view of the institution and its shareholders. My conclusion is that the whole issue of international position is a tricky one to come to a firm conclusion about.

I believe it is important that we try to ensure that, subject to the need to ensure adequate regulations for prudence, solvency, soundness and all of those things, we have institutions that are in a position to compete domestically and abroad. That is not just a matter of regulation; that is a matter of the institution's own practices, its investments in technology, and many other things. It is a very complicated mix of things. The efficiency—although “efficiency” is the wrong word—is a factor, but not the only factor.

Senator Kolber: Do you think it would be worthwhile at some point in the future to cover what the definition of a bank is?

Mr. Le Pan: I have already indicated that I would be more than happy to come back and answer further questions. I think Senator Kirby has said that he will have to be away but that he has other questions. I am at the disposal of the committee. I can talk about this today or on a future date. I can cover whatever arises from my remarks as best I can.

The Chairman: Mr. Le Pan, I have to leave the chair to meet with the budget committee. The deputy chairman of the committee, Senator Ottenheimer, will take the chair. Before I leave, let me personally thank you for your appearance before the committee.

The Deputy Chairman: I have noted that Ms. Bennett is present. If there are further questions for Mr. Le Pan, we will certainly recognize them, but I do point out that the next witness is here and will be here until 12.30 p.m.

Are there any further questions for Mr. Le Pan?

[Traduction]

Deuxièmement, il y a, évidemment, les banques japonaises auxquelles nous avons fait allusion plus tôt. Leur influence s'explique par divers facteurs, certains, comme je l'ai déjà dit, très fondamentaux comme le taux de l'épargne au Japon par rapport à d'autres économies.

Troisièmement, à mon avis, il faut comprendre que le changement de classement d'une institution à l'échelle internationale est lié aux décisions qu'elle prend, comme par exemple de quitter certains marchés, parfois de façon temporaire, pour des raisons de rentabilité. Plusieurs banques internationales, par exemple, ont choisi de ne pas desservir certains marchés parce qu'elles estiment que ces derniers ne sont pas rentables. Elles ont peut-être réussi à améliorer leur rentabilité en choisissant de les desservir, mais leur actif, lui, n'a pas augmenté aussi rapidement.

Je ne suis pas certain de l'importance que cela peut avoir, ou si c'est une bonne chose ou non. C'est ce qui s'est passé, par exemple, dans la souscription de certaines émissions en Europe—autrement dit, certaines institutions ont choisi de ne pas y prendre part parce que les marges de profit étaient trop faibles. Il s'agit peut-être d'un geste délibéré, qualifié de sensé par l'institution et ses actionnaires. À mon avis, la question de la position internationale est trop compliquée pour porter un jugement décisif là-dessus.

Il est important pour nous d'adopter des règlements adéquats qui mettent l'accent sur la prudence, la solvabilité, la solidité des entreprises, etc., et d'avoir des institutions en mesure de soutenir la concurrence à l'échelle nationale et internationale. Mais tout cela dépend non seulement des règlements mais également des pratiques de l'institution, des placements qu'elle effectue dans le domaine technologique, et ainsi de suite. Il y a toute une foule de facteurs compliqués qui entrent en ligne de compte. L'efficacité par exemple—même si ce mot est mal choisi—en est un parmi d'autres.

Le sénateur Kolber: Croyez-vous qu'il serait utile, à un moment donné, de s'attaquer à la définition du mot banque?

M. Le Pan: J'ai déjà dit que je serais heureux de comparaître à nouveau devant le Comité pour répondre à toute autre question que pourraient avoir ses membres. Je crois que le sénateur Kirby a dit qu'il doit s'absenter mais qu'il a d'autres questions à poser. Je suis à la disposition du Comité. Je peux aborder cette question aujourd'hui ou à un autre moment. Je peux vous donner toutes les explications qu'il m'est possible de vous fournir.

Le président: Monsieur Le Pan, je dois quitter le fauteuil parce que je dois rencontrer le comité responsable du budget. C'est le vice-président du Comité, le sénateur Ottenheimer, qui va me remplacer. Avant de vous quitter, j'aimerais vous remercier d'avoir comparu devant le Comité.

Le vice-président: J'ai vu que M^{lle} Bennet est arrivée. Si vous avez d'autres questions à poser à M. Le Pan, nous allons bien sûr vous donner la parole. Toutefois, je tiens à vous signaler que notre prochain témoin est déjà arrivé et qu'il doit partir à 12 h 30.

Avez-vous d'autres questions à poser à M. Le Pan?

[Text]

Senator Bolduc: Japanese banks are authorized to own or control industrial firms. Could that be one of the reasons they have grown so fast?

Mr. Le Pan: The relationship between Japanese institutions and commercial firms is a complicated one. It involves a variety of relationships as well as the fact that certain aspects of the Japanese financial markets work quite differently from other countries.

There are many factors that affect the competitive position. That may be one of them. I am not in a position to comment in detail on the competitiveness of Japanese institutions. Many people have spent a great deal of time on that. I can only say that there are a variety of factors.

Senator Kolber: That would be true for a German institution.

Mr. Le Pan: Yes. Again, there are a variety of factors. German institutions can make certain downstream investments in commercial activities. That may be a factor. How much that is a factor in other markets outside of Germany is less clear because, for example, there are limitations on the ability to move some of those things in other markets outside of Germany. So that may be a factor within Germany but not as much of a factor outside of Germany.

Senator Kolber: It is just that they are allowed to own a percentage of any company and Canadian banks are restricted. I do not say that is a good thing or a bad thing, but that it is just different.

Mr. Le Pan: But not in Canada. That is true for Germany, but not Canada. Again, one has to look at competition within Germany versus competition in a country such as Canada or a Deutsche bank vis-à-vis a U.S. bank. The competitive position may be affected more in Germany by the fact that the German bank can do things in the German market that cannot be done in the United States or Canada.

Senator Austin: Mr. Chairman, I want to intervene briefly to say that I appreciated Senator Kolber's questions with respect to the definition of banking because the questions I asked earlier related to what is banking and what is the federal authority with respect to banking. The answers to questions we have heard in the last few minutes about Japan and Germany—and you can take a number of other countries—included the definition of banking that is probably historically correct but is not necessarily the way we have practised banking in this country for domestic policy reasons, or the way the Americans have practised banking for their domestic policy reasons.

If we are looking at the breakdown of the four pillars, we are looking at revising the definition of banking in this country, or at least that is my starting premise. I would like the wit-

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Les banques japonaises ont le droit d'acquiescer ou de contrôler des entreprises industrielles. Est-ce là une des raisons qui expliquerait leur forte croissance?

M. Le Pan: Les liens qui existent entre les institutions japonaises et les entreprises commerciales sont très compliqués. Ces liens prennent diverses formes; il y a aussi le fait que les marchés financiers japonais diffèrent à certains égards des marchés des autres pays.

La position concurrentielle des institutions est tributaire de nombreux facteurs. Peut-être ce facteur en est-il un. Je ne suis pas bien placé pour vous parler de la position concurrentielle des institutions japonaises. Bon nombre de personnes se sont déjà penchées sur la question. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il y a beaucoup de facteurs qui entrent en ligne de compte.

Le sénateur Kolber: Il en va de même pour les institutions allemandes.

M. Le Pan: Oui. Encore une fois, il y a toute une série de facteurs qui entrent en ligne de compte. Les institutions allemandes, par exemple, peuvent faire certains placements en aval dans des entreprises commerciales. Toutefois, je ne sais pas dans quelle mesure ce facteur intervient sur les marchés étrangers parce qu'il y a des restrictions sur les activités jugées permises sur les marchés situés à l'extérieur de l'Allemagne. Ce facteur peut avoir une certaine importance en Allemagne mais pas ailleurs.

Le sénateur Kolber: Elles ont le droit de détenir une part des actions d'une entreprise, à l'encontre des banques canadiennes. Je ne sais pas si c'est une bonne chose ou non; je note tout simplement que les règles sont différentes.

M. Le Pan: Pas au Canada. C'est vrai dans le cas de l'Allemagne, mais pas dans le cas du Canada. Encore une fois, il faut comparer la concurrence qui existe en Allemagne à celle qui existe dans un pays comme le Canada, ou encore la concurrence qui existe entre une banque allemande et une banque américaine. La position concurrentielle d'une institution peut être davantage influencée en Allemagne par le fait que la banque allemande peut s'adonner à des activités sur le marché allemand, activités qui sont interdites sur les marchés américain ou canadien.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je voudrais tout simplement dire que j'ai trouvé très intéressantes les questions du sénateur Kolber concernant la définition du mot banque. Les questions que j'ai posées plus tôt portaient sur les activités bancaires et les pouvoirs détenus par le fédéral dans ce domaine. Les renseignements qui ont été fournis en réponse aux questions portant sur le Japon et l'Allemagne—et cela s'applique à d'autres pays—englobaient une définition des activités bancaires qui est sans doute correcte, traditionnellement parlant, mais qui ne correspond pas nécessairement à ce qui se fait au Canada ou aux États-Unis, en raison de la politique nationale des deux pays.

Si notre objectif est la ventilation des quatre piliers, il faut réviser la définition que l'on donne aux activités bancaires au Canada. C'est par là, à mon avis, qu'il faut d'abord commen-

[Text]

ness to return at some future time to take us through these ideas.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Austin. With your concurrence, I wish to thank Mr. Le Pan and his associates for appearing before the committee today and for sharing their information and views. Indeed, a number of senators have expressed the hope that you will be able to return as a witness on some later date, Mr. Le Pan. In any event, let me thank you and your associates for appearing before the committee today.

Honourable senators, I should like to welcome to the committee Ms. Jalyann Bennett, President of Jalyann H. Bennett Associates Limited and Chairman of the Financial Services SAGIT. SAGITs, of course, are the Sectoral Advisory Groups on International Trade, which report to the Minister for International Trade, originally established with respect to the Free Trade Agreement and now, I believe, advising the minister with respect to Europe 1992 and the multilateral trade negotiations.

Ms. Bennett, I invite you to make your presentation. I am sure that senators will have questions after you do so and, in the course of your presentation, some might wish to interrupt to ask a question of clarification. If that procedure is acceptable to you, we will proceed accordingly.

Ms. Jalyann Bennett, President, Jalyann H. Bennett Associates Limited: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before the committee this morning. I felt privileged indeed, to be able to be here for the last hour because I suspect that the testimony you heard from the witnesses from the Department of Finance was probably extremely useful.

What I want to do today is really to bring some private sector perspective to the kinds of issues on which you are deliberating. In preparation for my appearance this morning, I did reread this committee's May 1986 report, "Towards a More Competitive Financial Environment". In doing so, I was struck by the carefulness of senators' consideration in terms of the weighting of issues around solvency and protection vis-à-vis an enhanced competitive environment for the Canadian financial services industry. I am also struck by how much the world has changed since May of 1986.

I think some of these changes were clearly articulated this morning in response to a number of questions and concerns that various senators raised. One point, for instance, was the aggressive approach to financial services reregulation that has been taken in some provincial jurisdictions, most notably in the province of Quebec. You have not only life insurance companies moving from a federal charter to a provincial charter, but you also have one or two major trust companies—I think of Montreal Trustco.—quietly putting in place the ability to switch their charters from federal to provincial jurisdiction. In addition, the province of Quebec has permitted—and the Laurentian Group has moved forward with—a form of what is almost demutualization, which is not something that could be experienced in the federal jurisdiction.

Also, inevitably, the opening up of ownership and the positions of most of the major Schedule A banks directly in terms of their wholly or partially-owned investment in the major Canadian investment dealers is a dramatic change and that, of

[Traduction]

cer. J'aimerais que le témoin revienne à une date ultérieure pour discuter de ces questions avec nous.

Le vice-président: Merci, sénateur Austin. Avec votre accord, j'aimerais remercier M. Le Pan et ses associés d'avoir comparu devant nous aujourd'hui, et d'avoir partagé leurs vues avec nous. Plusieurs sénateurs ont exprimé l'espoir de vous revoir à une date ultérieure, monsieur Le Pan. Quoi qu'il en soit, je tiens à vous remercier, ainsi que vos associés, pour votre témoignage.

Honorables sénateurs, j'aimerais souhaiter la bienvenue à M^{me} Jalyann Bennett, présidente de Jalyann Bennett Associates Limited et présidente des Services financiers SAGIT. SAGIT signifie évidemment Sectoral Advisory Groups on International Trade, organisme qui relève du ministre du Commerce extérieur, et dont la raison d'être était, à l'origine, l'Accord de libre-échange. Sauf erreur, cet organisme conseille maintenant le ministre relativement à l'Europe de 1992 et aux négociations commerciales multilatérales.

Madame Bennett, je vous invite à faire votre exposé. Je suis convaincu que les sénateurs auront ensuite des questions à vous poser; certains voudront peut-être vous interrompre pour vous demander des précisions. Si vous n'y voyez pas d'objection, nous procéderons de cette façon.

Mme Jalyann Bennett, présidente, Jalyann Bennett Associates Limited: Merci monsieur le président. C'est pour moi un plaisir que de comparaître devant le Comité ce matin. Je suis heureuse d'avoir pu être présente ici au cours de la dernière heure et d'entendre les propos sûrement très utiles des témoins du ministère des Finances.

Mon objectif aujourd'hui est de vous donner la perspective du secteur privé relativement aux questions qui vous intéressent. En guise de préparation, j'ai relu le rapport publié par votre Comité au mois de mai 1986 et intitulé «Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier». Cette relecture m'a permis de constater avec quel soin les sénateurs évaluent les questions liées à la solvabilité et à la protection de l'industrie canadienne des services financiers dans un contexte encore plus compétitif. De même, je suis frappée de voir à quel point la situation a évolué depuis le mois de mai 1986.

Certains de ces changements ont été très clairement énoncés ce matin en réponse à un certain nombre de questions et de préoccupations soulevées par les sénateurs. Par exemple, on a fait allusion à l'approche rigoureuse adoptée par certaines provinces, notamment le Québec, en ce qui a trait à la réglementation des services financiers. Vous avez non seulement des compagnies d'assurance-vie qui renoncent à leur charte fédérale pour adopter une charte provinciale, mais vous avez aussi une ou deux grandes sociétés de fiducie—je pense à la Montréal Trust Co.—qui s'organisent sans bruit de façon à pouvoir en faire autant. Par ailleurs, la province de Québec autorise maintenant—et le Groupe la Laurentienne s'est prévalu de cette possibilité—ce qui équivaut presque à une démutualisation, chose qui ne pouvait se faire en vertu d'une charte fédérale.

D'autre part, l'évolution de la situation en ce qui a trait à la propriété et à la position de la plupart des grandes banques de l'annexe A relativement aux investissements qu'elles possèdent en tout ou en partie auprès des principaux courtiers en valeurs

[Text]

course, has complicated issues of regulation and the locus of regulation between the federal and the provincial governments. In addition, some of the smaller investment dealers have put in place significant linkages with off-shore investment dealers or foreign banks. In effect, then, you have very few wholly-owned Canadian investment dealers at this point who are totally autonomous or independent. That is another change that has taken place over the last three years.

Reference was made earlier to Sir James Goldsmith's takeover of British American Tobacco and the possible ramifications for Canada Trust Co., which, of course, is one of our largest trust companies. All in all, it adds up to a significant amount of change since this committee last looked at the environment for potential financial services reregulation.

I would have to say that as the world becomes more competitive and as the trend towards globalization continues—and we were reminded of that again last Friday, as we were two years ago, in terms of the gyrations in the international stock exchanges—the fact remains that what is signally lacking in this country is a clear definition of what our new financial services regulatory framework is going to look like. I noticed that the representatives from the Department of Finance were cautious, indeed, in terms of giving a response to some questions from senators. I would assure senators, however, that the private sector shares their concerns about the lack of formally having in place the new domestic regulatory framework.

I think a number of issues need to be sorted out, and I am sure they will form very much a part of this committee's deliberations. I have in mind the issues around ownership and the control of the Canadian financial service industry and, of course, the issue of commercial/financial linkages. There are articulate proponents in the private sector on one or the other of those sides. Some people are for widely-held financial institutions, while others believe that narrowly-held institutions have some policy advantages. Clearly there is some sense, in some parts of the financial services industry, that commercial/financial linkages are highly appropriate and could enhance the competitiveness over the longer term of the Canadian financial services sector, both domestically and abroad. Other people believe that commercial/financial linkages are difficult, indeed and that it is not a form or a framework that is broadly spread internationally. For example, while it is true that German banks have significant linkages into the commercial community, they are downstream, not upstream, linkages.

Senator Kolber: When you talk about commercial/financial linkages, are you going to differentiate between a commercial entity that is widely held as opposed to one that is controlled by, let us say, one guy? I think when you get down to the crunch, this is really what the political consideration is going to revolve around.

Ms. Bennett: I cannot comment on what the political consideration will be, Senator.

[Traduction]

mobilières au Canada a été dramatique et a évidemment compliqué les questions de réglementation, notamment entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Enfin, certains petits courtiers en valeurs mobilières ont établi des liens importants avec des courtiers ou des banques à l'étranger. Par conséquent, il n'y a en fait que très peu de sociétés de courtage canadiennes en propriété exclusive qui sont tout à fait autonomes ou indépendantes. C'est là un autre changement qui est survenu au cours des trois dernières années.

On a fait allusion plus tôt à la prise de contrôle de la British American Tobacco par Sir James Goldsmith, ainsi qu'aux répercussions possibles pour Canada Trust Co., qui est évidemment l'une de nos plus importantes sociétés de fiducie. Dans l'ensemble, la situation a beaucoup évolué depuis la dernière fois que le Comité a examiné la possibilité de réglementer les services financiers.

Je dois dire qu'à mesure que la concurrence se fait plus vive et que se poursuit la tendance à la mondialisation—nous en avons encore eu une manifestation vendredi dernier, comme il y a deux ans, pour ce qui est des marchés boursiers internationaux—, notre pays a de plus en plus besoin d'une définition claire de la forme que prendra notre nouvelle réglementation en ce qui a trait aux services financiers. J'ai remarqué que les représentants du ministère des Finances étaient prudents dans leurs réponses à certaines questions posées par les sénateurs. Je puis vous garantir que le secteur privé partage leurs inquiétudes en ce qui a trait au fait que la nouvelle réglementation officielle ne soit pas encore en place au Canada.

Je pense qu'un certain nombre de questions doivent être réglées, et je suis convaincu que celles-ci seront prises en considération par le Comité. Je songe notamment aux questions de propriété et de contrôle de l'industrie des services financiers au Canada, de même, évidemment, qu'à la question des liens financiers commerciaux. Les représentants du secteur privé s'emploient à faire valoir les avantages de l'un ou l'autre de ces éléments. Certains sont en faveur d'avoir des institutions financières à propriété dispersée, tandis que d'autres estiment que les institutions à propriété concentrée présentent des avantages. Il est évident que dans certains secteurs de l'industrie des services financiers on estime que les liens financiers commerciaux constituent une très bonne solution et qu'ils pourraient améliorer, à plus long terme, la compétitivité des services financiers canadiens, tant ici qu'à l'étranger. Par contre, d'autres jugent que les liens financiers commerciaux posent des difficultés. De fait, cette structure n'est pas très répandue à l'échelle internationale. Il est vrai que des banques allemandes ont des liens importants avec le milieu commercial, mais il s'agit d'affiliations en aval et non en amont.

Le sénateur Kolber: Lorsque vous parlez de liens financiers commerciaux, établissez-vous une distinction entre une entité commerciale à propriété dispersée par opposition à une autre qui serait, par exemple, contrôlée par une personne? Je pense qu'en fin de compte c'est sur cette question que la considération politique portera.

Mme Bennett: Je ne peux faire de commentaires sur ce qui sera l'objet de la considération politique monsieur le sénateur.

[Text]

Senator Kolber: No, but since laws are made by politicians, I think we have to be realistic.

Ms. Bennett: I think that other witnesses may want to focus in detail upon those particular issues. I would stress that what I am giving you today are my personal views, which were formed by my experience. Professionally I have worked for an investment dealer for a couple of years and I spent approximately 25 years with a life insurance company, which was a Canadian mutual company. My personal bias would be that to prohibit future commercial/financial linkages would make for a clearer, purer system and would not inappropriately take away from the ability to be competitive internationally. Other people, however, would argue strongly that that is an inappropriate bias to have.

Senator Kolber: You do not differentiate, however?

Ms. Bennett: I think in the end—

Senator Kolber: I am not suggesting that you should, but I think it is a consideration that we must discuss here.

Ms. Bennett: Yes, I think it is a consideration that you must discuss. On the one side, the arguments would be that if a financial services entity is narrowly held by one owner, then that one owner's vested interest is to maximize the returns on the financial services entity, and that, therefore he, she or it will suffer more than anyone else if the rules are not obeyed and there and, therefore, problems in terms of solvency.

Other people would argue that the concept of "widely held" brings the discipline of the marketplace into play, in the sense that the financial community would be watching and publicly assessing the appropriateness of the business operation of the financial services entity, and that could be a very useful discipline indeed.

From my point of view, my preference probably would be for the "broadly held" concept rather than for the "narrowly held" concept if one were striving for commercial-financial linkages.

Senator Kolber: I am sorry to keep interrupting you, but this is something that we must come to grips with, and so far it is very amorphous. Let us take a case in point: Bell Enterprises buys Montreal Trust. Bell Enterprises is one of the most widely held companies in North America, but that does not stop Bell Enterprises from selling Montreal Trust to, let us say, Jack Austin next week, assuming he had the money. It is a very difficult problem indeed, and we would like to hear your views on it.

Ms. Bennett: Senator, I have already told you that my personal preference would be, essentially, to see within the system a ban on commercial/financial linkages as a starting point, and then, gradually to see a roll-back. However, failing that, if there are to be commercial/financial linkages, I would prefer to see the commercial entity broadly held.

Senator Kolber: But you are not willing to define what constitutes "broadly held"? Should we change the ownership

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Non, mais étant donné que les lois sont faites par des hommes politiques, je pense que nous devons être réalistes.

Mme Bennett: Je pense que d'autres témoins voudront peut-être examiner ces questions particulières. Je souligne que je veux vous faire part de mes vues personnelles, qui se fondent sur mon expérience. J'ai travaillé pendant quelques années comme courtier en valeurs mobilières et j'ai passé environ 25 ans au service d'une compagnie d'assurance-vie qui était une compagnie mutuelle canadienne. Mon opinion personnelle est que le fait d'interdire l'établissement de liens financiers commerciaux nous donnerait un système plus limpide sans pour autant nous empêcher d'être compétitifs au niveau international. Cela étant dit, d'autres pourraient s'opposer vivement à cette opinion.

Le sénateur Kolber: Vous n'établissez pas de distinction, toutefois?

Mme Bennett: Je pense en fin de compte —

Le sénateur Kolber: Je ne dis pas que vous devriez établir une distinction, mais je pense que cela est une considération dont nous devons discuter ici.

Mme Bennett: Oui, je pense que c'est une considération dont vous devez discuter. D'une part, on pourrait faire valoir que si une entreprise de services financiers est possédée par un seul propriétaire, celui-ci a intérêt à maximiser le rendement de son entreprise et que, par conséquent, celui-ci ou son entreprise seront plus pénalisés que quiconque si les règles ne sont pas respectées. Des problèmes se posent donc en ce qui a trait à la solvabilité.

Par ailleurs, d'aucuns feraient valoir que la notion de «propriété dispersée» fait intervenir la rigueur du marché, en ce sens que les milieux financiers surveilleraient et évalueraient publiquement l'activité commerciale de l'entreprise de services financiers et que ce contrôle rigide pourrait effectivement être très utile.

Personnellement, je serais probablement en faveur de la notion de «propriété dispersée» plutôt que de celle de «propriété concentrée» si l'on recherchait des liens financiers commerciaux.

Le sénateur Kolber: Je m'excuse de vous interrompre constamment, mais il s'agit d'un point que nous devons éclaircir et, jusqu'à maintenant, tout est très nébuleux. Prenons un exemple: Bell Enterprises achète Montreal Trust. Bell Enterprises est l'une des entreprises dont la propriété est la plus dispersée en Amérique du Nord, mais cela ne l'empêche pas de vendre Montreal Trust à, par exemple, Jack Austin, la semaine prochaine, en supposant qu'il ait l'argent nécessaire. La situation est très complexe et nous aimerions connaître vos vues sur celle-ci.

Mme Bennett: Monsieur le sénateur, je vous ai déjà fait part de ma préférence personnelle, à savoir que je voudrais qu'on commence par éliminer les liens financiers commerciaux, puis, graduellement qu'on redresse la situation. Cela étant dit, si l'on doit avoir des liens financiers commerciaux, je préférerais que la propriété des entités commerciales soit dispersée.

Le sénateur Kolber: Mais vous ne voulez pas définir ce qui constitue une entreprise à «propriété dispersée»? Devrions-nous

[Text]

limits? For instance, should the banks stay at 10 per cent, or increase to 20 per cent or return to zero? I do not know the answers.

Ms. Bennett: My hunch is that 10 per cent is not a bad rule. Certainly it has served very well in this country and I would see no reason to back away from that level in any kind of way. Also, one might consider that if the 10 per cent rule remains in place for the banks, therefore by definition of "broadly held" then the new competitive entities should also be broadly held.

Senator Kolber: You are not willing to subscribe to a generally-held theory that some of the Canadian banks have been abominably run simply because there was no ownership?

Ms. Bennett: I would find it very difficult to argue that, by and large, the Canadian banks have been poorly run—

Senator Kolber: I did not say the Canadian banks; I said some of them.

Ms. Bennett: Very well. My sense is that, in terms of return on capital profitability, et cetera, the Canadian banks have been among the better run banks in the international world of banking.

Senator Kolber: That is really not so.

Ms. Bennett: Shall I proceed?

Senator Kolber: Please do.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I must confess I am a little puzzled. If the witness means to continue her presentation, that is fine. However, I would like to make one observation in response to her last answer. It may well be that some of the Canadian banks have been among the more profitable banks internationally. However, that seems to me to draw the cause-and-effect conclusion that that is as a result of being widely held. It seems to me that there is no evidence of that, and I thought that one of us ought to make that observation.

Ms. Bennett: I think that is fair enough. On the other hand, I do not think that one can amass an enormous amount of evidence that would support the premise that because they have been widely held, they have been badly run.

Senator Kirby: I agree with the witness that both are non-provable propositions, even though both arguments are made with great ferocity.

Ms. Bennett: Mr. Chairman, one other thing I wanted to focus on was that, first, to recap, there is an enormous concern in the private sector about the delays in terms of the tabling of the revisions to the Trust and Savings and Loans Act, the Life Insurance Companies Act and the Bank Act. The real world of the marketplace is proceeding and we can see that, without question, regulatory thrusts in other jurisdictions are complicating the position of the federal government. One can only hope that the proposed legislation will see the light of day very shortly.

In the meantime, of course, I know that you are focusing to some extent on the Free Trade Agreement and the ramifications thereof for the Canadian financial services industries and

[Traduction]

modifier les limites en ce qui a trait à la propriété? Par exemple, la règle de 10 p. 100 qui s'applique aux banques devrait-elle être maintenue, portée à 20 p. 100, ou ramenée à 0? Je ne connais pas les réponses à ces questions.

Mme Bennett: Mon impression est que la règle de 10 p. 100 n'est pas mauvaise. Il est certain qu'elle a été très utile dans notre pays et je ne vois aucune raison de la modifier. Par ailleurs, on peut supposer que si la règle de 10 p. 100 demeure en vigueur pour les banques, les nouvelles entités compétitives devraient aussi être «à propriété dispersée».

Le sénateur Kolber: Vous ne souscrivez pas à la théorie répandue voulant que certaines banques canadiennes aient été administrées de façon abominable du simple fait que la propriété n'était pas établie?

Mme Bennett: J'aurais beaucoup de difficulté à soutenir que, dans l'ensemble, les banques ont été mal administrées—

Le sénateur Kolber: Je n'ai pas dit les banques canadiennes; j'ai dit certaines d'entre elles.

Mme Bennett: Très bien. Mon impression est que, en termes de rendement du capital, etc., les banques canadiennes comptent parmi les institutions qui sont bien administrées au niveau international.

Le sénateur Kolber: Ce n'est vraiment pas le cas.

Mme Bennett: Puis-je poursuivre?

Le sénateur Kolber: Je vous en prie.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je dois admettre que je suis un peu perplexe. Si le témoin entend poursuivre son exposé, c'est très bien. Toutefois, j'aimerais formuler une observation suite à sa dernière réponse. Il est fort possible que certaines banques canadiennes comptent parmi les plus rentables au niveau international. Néanmoins, il me semble que l'on soit porté à voir là un lien de cause à effet avec leur statut d'institutions à propriété dispersée. Or, à ma connaissance, rien ne confirme cette impression et j'estime que l'un d'entre nous se devait de signaler ce point.

Mme Bennett: C'est juste. Par contre, je ne pense pas que l'on puisse réunir des tas d'éléments de preuve établissant que ces banques ont été mal administrées parce qu'elles étaient des institutions à propriété dispersée.

Le sénateur Kirby: Je suis d'accord avec le témoin pour dire qu'aucune des deux propositions ne peut être prouvée, même si chacune d'elles peut être défendue avec beaucoup de vigueur.

Mme Bennett: Monsieur le président, je voulais aussi souligner le fait que le secteur privé se préoccupe beaucoup des retards en ce qui a trait aux révisions apportées à la législation sur les fiducies et les prêts, sur les compagnies d'assurance-vie et sur les banques. Le marché poursuit son évolution et nous pouvons constater que, incontestablement, les efforts de réglementation faits dans d'autres juridictions compliquent la position du gouvernement fédéral. On ne peut qu'espérer que la législation proposée sera très bientôt adoptée.

Dans l'intervalle, évidemment, je sais que vous vous intéressez à l'Accord de libre-échange et à ses répercussions pour l'industrie canadienne des services financiers, et je serai très

[Text]

I would be very glad to answer, from my perspective, any questions that senators may have on that process. Broadly speaking, I would have to say that it is my assessment that the life insurance industry was very pleased with the Free Trade Agreement. As you are probably aware, the life insurance industry was captured under the chapter on general services in the FTA. That, basically, is because the U.S. Department of Commerce does not think of the life insurance industry as being a financial services industry. Therefore, in the end, it was dealt with in the treaty under general services.

From the point of view of the life insurance industry, that was a fortuitous conclusion because, as you will recall, that chapter dealing with trade in general services had, in effect, a code or a statement of principles governing trade in services which, from the perspective of the life insurance industry on both sides of the U.S.-Canadian border, was very helpful indeed. I would remind the honourable senators that essentially the life insurance industry in both countries, Canada and the United States has, in effect, had free trade in place for the past 50 or 60 years. Any problems that have arisen have been more in the nature of trade irritants as opposed to real barriers to trade in life insurance across the Canada-U.S. border. Essentially, what the statement of principles on trade and general services gave to the Canadian life insurance industry was a standstill agreement. As protectionist pressures rose within the U.S. congressional system, there has been an enormous fear among Canadian life insurance companies doing business in the United States that they would be caught up in retaliatory trade measures which would have been very troublesome indeed. There are a couple of very large Canadian life insurance companies that derive a significant portion of their business from U.S. clients and there was an enormous fear that unless a code of principles was put in place sometime in the future, perhaps inadvertently the industry could be placed in some jeopardy.

With respect to the deposit-taking institutions, my sense is that although they did gain from the Free Trade Agreement, they did not get what they would have liked to have received, which essentially is the flexibility to engage in state-by-state banking in the United States. The particular concern of the bankers is that because Canada has a more open system, the U.S. banks can come into Canada and set up branch banks, province by province, in the same way as Canadian banks. Their view is that it would have been very nice if Canadian banks could have achieved the same type of setup in the United States.

However, the reality in the United States is that only very slowly are we seeing the evolution of the American system in permitting U.S. banks to set up branch banks state by state. Therefore, although Canadian bankers would have liked the opportunity to branch-bank state by state, given the fact that American banks are not yet widely permitted to do that, it would have been unrealistic for Canadian banks to be given that right.

Therefore, in effect, the Free Trade Agreement protected the Canadian banks in terms of future liberalization of the U.S. regulatory regime so that, in any future moves, Canadian banks will be treated as if they were American banks. That

[Traduction]

heureuse de donner mon point de vue relativement à toute question que les sénateurs pourraient avoir concernant ce volet. D'une façon générale, je dirais que l'industrie de l'assurance-vie est très satisfaite de l'Accord de libre-échange. Comme vous le savez probablement, cette industrie est visée par le chapitre de l'Accord qui traite des services généraux. Il en est ainsi essentiellement parce que le département du commerce des États-Unis ne considère pas l'assurance-vie comme des services financiers. Par conséquent, cette industrie a été rattachée aux services généraux aux fins de l'Accord.

Pour l'industrie de l'assurance-vie, il s'agissait là d'une conclusion fortuite étant donné que, comme vous vous en souvenez, le chapitre traitant du commerce et des services généraux renferme, en fait, un code ou un énoncé de principes régissant le commerce des services. Ce code s'est révélé très utile pour l'industrie de l'assurance-vie, tant au Canada qu'aux États-Unis. Je rappelle aux honorables sénateurs que, essentiellement, cette industrie, au Canada et aux États-Unis, bénéficie en fait d'une formule de libre-échange depuis 50 ou 60 ans. Les problèmes qui ont pu survenir étaient plutôt des irritants d'ordre commercial que de véritables obstacles au commerce transfrontière de l'assurance-vie entre nos deux pays. L'énoncé de principes sur le commerce et les services généraux maintient essentiellement le statu quo pour l'industrie canadienne de l'assurance-vie. Les pressions à caractère protectionniste au Congrès américain ont engendré des craintes énormes au sein des compagnies canadiennes d'assurance-vie qui exercent leur activité aux États-Unis. Celles-ci ont cru qu'elles feraient les frais de mesures de rétorsion qui leur auraient effectivement posé de réels problèmes. Il y a quelques grandes compagnies canadiennes qui ont une partie importante de leur clientèle aux États-Unis, et l'on craignait beaucoup que si un code de principes n'était pas adopté, l'industrie ne risquerait, à un moment donné ou à un autre, peut-être même par hasard, de se trouver en péril.

En ce qui a trait aux institutions de dépôt, j'ai l'impression que même si l'Accord de libre-échange leur profite, elles n'ont pas obtenu ce qu'elles espéraient, à savoir la possibilité d'établir, État par État, des institutions bancaires aux États-Unis. La préoccupation des banquiers est qu'étant donné que le système canadien est plus ouvert, les banques américaines peuvent établir des succursales au Canada, dans les provinces de leur choix, de la même façon que les banques canadiennes. Selon ces derniers, l'idéal aurait été que leurs banques puissent en faire autant aux États-Unis.

Toutefois, la réalité aux États-Unis est la suivante: ce n'est que très lentement que le système évolue de façon à permettre aux banques américaines d'établir des succursales État par État. Par conséquent, même si les banquiers canadiens avaient aimé avoir la possibilité d'établir des succursales État par État, il aurait été irréaliste de leur accorder ce droit, compte tenu du fait que même les banques américaines ne bénéficient pas toutes de cette possibilité.

L'Accord de libre-échange protège en fait les banques canadiennes relativement à un assouplissement futur de la réglementation américaine, de sorte qu'advenant toute modification de la situation, les banques canadiennes seront traitées de la

[Text]

might not be a highly-valued asset in today's world but, in my view, in the evolving world of the U.S. regulatory structures, it will turn out to be a plus indeed for the Canadian deposit-taking institutions.

The final area I would like to focus on, in terms of my comments, would be to talk briefly about a few of the ramifications of the changing competitive environment in financial services. In an overview sense, I would like particularly to explore the implications of minimum standards of capital availability. I am sure senators are familiar with the BIS settlement and the fact that in each jurisdiction domestic legislators and regulators are busy translating the BIS agreement into realistic measures of capital adequacy for their banking system. When one is dealing with prudence issues and takes into account the fact that the four pillars are crumbling very rapidly, particularly in North American as well as internationally in the major marketplaces of Tokyo and London, my only concern would be, with respect to solvency issues for other players such as life insurance companies, trust companies, investment dealers, et cetera, that inadvertently there should not be a handicapping of these institutions because of the fact that their capital adequacy ratios, for whatever reasons, are more stringent or more onerous than those being put in place for the banking industry. That is a generic comment. It belongs not to the Canadian environment, but also to the American environment and the environment in terms of Europe 1992, and the kinds of things that will grow out of their closer integration at the time.

Having given you my overview comments, I should like to close with a final comment in terms of the international environment for the Canadian financial services industry.

Over the last four or five years there has been some retrenchment on the part of Canadian-owned banks and investment dealers reverting back more into a sense of North America as their target marketplace. The U.S. remains, from the Canadian financial services industry point of view, the dominant market with which they have to be concerned. The kind of cut-throat competition that is happening in certain aspects of securities activities and in banking out of London, for sake of argument, has made many Canadian institutions a bit more cautious than they have been historically about competing in that marketplace. On the other hand, other institutions—I am thinking, for example, of some trust companies and life insurance companies—are beginning to look aggressively at enhancing their position in Asia-Pacific. Canadian institutions are beginning to apply for licences to conduct trust company activities or life insurance activities in places like Taiwan, South Korea, and in other economies in that part of the world.

Japan remains a difficult market for Canadians or foreigners to penetrate in any meaningful way for a number of disparate reasons. There is no question that, from a Canadian financial services major participant's point of view, you may not want to be in Japan, but you certainly want to be in Tokyo in

[Traduction]

même façon que si elles étaient des banques américaines. Cela n'est peut-être pas considéré comme un atout très précieux à l'heure actuelle mais, selon moi, compte tenu de l'évolution de la structure de réglementation aux États-Unis, cette possibilité se traduira par un avantage concret pour les institutions de dépôt du Canada.

Les répercussions de la compétitivité sur le marché des services financiers constituent le dernier point dont j'aimerais traiter brièvement ici. Je voudrais tout particulièrement m'arrêter aux conséquences de l'adoption de normes minimales en matière de disponibilité de capital. Je suis certain que les sénateurs sont au courant des ententes BIS et du fait que, dans chaque juridiction, les législateurs et les responsables locaux en matière de réglementation s'affairent à transformer ces ententes en mesures réalistes pour ce qui est du capital jugé adéquat aux fins de leur système bancaire. Lorsqu'on agit avec prudence et que l'on tient compte du fait que les quatre piliers s'effritent très rapidement, particulièrement en Amérique du Nord et sur les grands marchés internationaux de Tokyo et de Londres, ma seule préoccupation serait, relativement aux questions de solvabilité touchant les autres intéressés tels que les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de fiducie, les courtiers en valeurs mobilières, etc., que l'on n'impose pas, par inadvertance, un handicap à ces institutions en raison du fait que le ratio adéquat pour ce qui est de leur capital est, pour quelque raison que ce soit, plus exigeant ou lourd que celui qui serait fixé pour l'industrie des banques. C'est une observation d'ordre général. Elle implique non seulement l'industrie canadienne, mais également l'industrie américaine et européenne des années 1992, et tout ce qui ressortira de leur plus grande intégration à cette époque.

Ceci dit, j'aimerais terminer en vous disant quelques mots du contexte international pour l'industrie canadienne des services financiers.

Au cours des quatre ou cinq dernières années, nous avons assisté à un genre de «retranchement» de la part d'une partie des banques à propriété canadienne et des courtiers en valeurs mobilières qui ont davantage privilégié leur clientèle d'Amérique du Nord. Le marché américain, du point de vue de l'industrie canadienne des services financiers, demeure le plus préoccupant. Le genre de concurrence impitoyable à l'égard de certains aspects des négociations de valeurs et dans les activités bancaires qui émanent de Londres, par exemple, a rendu bon nombre d'institutions canadiennes légèrement plus prudentes que d'habitude lorsqu'il s'agit de livrer concurrence sur ce marché. Par ailleurs, d'autres institutions — et je songe par exemple à certaines sociétés fiduciaires et aux sociétés d'assurance-vie — songent de plus en plus à raffermir leur position dans le Pacifique asiatique. Des institutions canadiennes commencent à demander des permis pour installer leurs sociétés de fiducie ou leurs sociétés d'assurance-vie dans des endroits comme Taiwan, la Corée du Sud et dans d'autres environnements économiques de cette partie du monde.

Le Japon demeure un marché difficile à pénétrer pour les Canadiens et les étrangers et ce, pour diverses raisons. Nul doute que comme principal participant à l'industrie canadienne des services financiers, vous ne soyez pas tellement intéressés par le Japon, mais vous voulez certainement vous retrouver à

[Text]

the same way that you many not want to be in the midlands in England, but you certainly want to be in London. Whatever the domestic framework puts in place, I hope that it will equip Canadian institutions to be able to continue to compete abroad, as they choose to, from their own strategic point of view.

The Deputy Chairman: Thank you, Ms. Bennett. The floor is now open to senators who may wish to question the witness.

Senator Cogger: In your brief you refer to an attitude of getting back to the North American school on the part of financial institutions. Do you see that as a change in the attitude of Canadian institutions with respect, for instance, to Third World country loans and Third World debt?

Ms. Bennett: We are seeing a much more cautious approach arising out of the experience of the Third World loans of a number of years ago. Those problems have been well described. For example, the CIBC has just announced that in its fourth quarter it will effectively write off the balance of its Third World loans except for those loans outstanding to Mexico.

I am told, but cannot report with total authority, that Canadian bankers as a group are reluctant to participate in terms of the refinancing of those loans and are taking a prudent course. The Canadian banks have written off much more extensively their exposure through those loans than U.S. banks have. They will undoubtedly look carefully before they embark on third-party sovereign country loans again in the future.

Senator Cogger: In view of the fact that most of those loans are syndicated, and so on, other than a write-off on the part of the CIBC as an internal measure, how far can they go with pulling out of an established syndicate when it comes to refinancing, and so on? They have been in there from day one. Half way through the game can they say, "Count me out. I am not continuing with this"? How realistic is it to think that they can unilaterally draw back into a Canadian or North American market?

Ms. Bennett: They cannot perfectly retreat, but are trying to do their best in terms, of retreating at the margin, I suspect. You will want to have people in front of you who are directly involved with the banking community. I remind you that I am not a banker. I talk to bankers, but I cannot answer from their point of view how far, realistically, they can withdraw from that kind of commitment.

There is no question that they don't have the kind of financial exposure any more that was so worrisome a number of years ago. That has probably translated itself into more cautious approaches and practices and to a general reluctance to do any more than they have to do, in terms of honouring those international obligations.

Senator Cogger: Is it a direct signal that they do not want a line any more?

Ms. Bennett: They certainly do not want to participate in terms of the conversion of the loans into equity-like type

[Traduction]

Tokyo, tout comme vous ne voulez pas être dans les Midlands d'Angleterre, mais certainement à Londres. Quelle que soit la conjoncture nationale, j'espère que nous serons toujours en mesure de permettre aux institutions canadiennes de continuer à concurrencer à l'étranger si elles le veulent et avec les moyens qu'elles auront choisis.

Le vice-président: Merci, madame Bennett. Je cède maintenant la parole aux sénateurs qui désirent interroger le témoin.

Le sénateur Cogger: Dans votre mémoire, vous faites allusion à la tendance chez les institutions financières à revenir à l'école de pensée nord-américaine. Cela s'explique-t-il par un changement d'attitude de la part de ces mêmes institutions à l'égard des prêts des pays du tiers monde ou de la dette du tiers monde?

Mme Bennett: Nous constatons qu'il se dégage une approche beaucoup plus prudente de l'expérience que nous avons connue avec les prêts consentis au tiers monde il y a un certain nombre d'années. Ces problèmes ont été bien décrits. La BCIC a annoncé au cours de son quatrième trimestre qu'elle radiera effectivement le reste des prêts qu'elle a consentis au tiers monde sauf les prêts au Mexique dont les paiements sont en cours.

On m'a dit, et je n'en suis pas totalement sûre, que les banquiers canadiens comme groupe hésitent à participer au refinancement de ces prêts et adoptent une attitude prudente. Les banques canadiennes ont été beaucoup plus enclines à accepter ces radiations que les banques américaines. Elles y regarderont sans doute à deux fois avant de s'embarquer désormais dans des prêts à un tiers pays souverain.

Le sénateur Cogger: Étant donné que la plupart de ces prêts sont regroupés, etc., au lieu d'être radiés par la BCIC à l'interne, dans quelle mesure peuvent-ils s'extirper d'un tel regroupement pour se refinancer, etc.? Ils sont des participants de la première heure et à mi-chemin peuvent-ils ainsi de dérober? Est-il vraiment réaliste de penser qu'ils peuvent unilatéralement se tourner vers le marché canadien ou nord-américain?

Mme Bennett: Leur retraite ne serait pas parfaite, mais ils pourraient du moins opérer une retraite superficielle. J'imagine que vous voudrez faire comparaître des gens directement concernés par les affaires bancaires. Je vous rappelle que je ne suis pas banquier. Je fais affaire avec eux, mais je ne puis parfaitement représenter leurs points de vue et vous dire dans quelle mesure ils seraient prêts à céder dans ce genre d'engagement.

Il ne fait aucun doute que les risques financiers n'y sont plus, qui étaient si inquiétants il y a quelques années. Ils sont donc probablement devenus plus prudents dans leur approche et leurs pratiques et ils hésiteraient certainement à faire plus que leurs obligations internationales ne l'exigent.

Le sénateur Cogger: C'est dire qu'ils ne sont plus intéressés?

Mme Bennett: Ils ne veulent certainement pas participer à la conversion des prêts en investissements du type avoir ou prêt-

[Text]

investments or in terms of loaning more money to try to pay off at least the interest on some of the debts. There is a sense of importance of North America and the international activities emanating especially out of the investment markets in London and New York.

Senator Austin: To follow up on your point, does that not indicate—as our Canadian banks have had an unsatisfactory Third World experience, an unsatisfactory European experience, where most of them have pulled back from active banking in Europe, and an inability to penetrate the Japanese economy—that we are diminishing our influence in international banking and diminishing our competitive skills—in other words, the skills that come from having the experience of being there. More and more our international trade finance, the trade paper, and so on, will be picked up by banks that know those particular markets. We can act for our exporters in those particular markets.

Ms. Bennett: That is certainly a risk. But when you look at the rapidity with which securitization has taken place, many Canadian and other companies, rather than going to a bank for a loan, securitize it and go to the capital markets.

What is useful, in terms of maintaining the ability of Canadian banks to be internationally competitive but selective in the markets that they choose, is the linkages with the investment dealers. As some banks begin to integrate their functions internally—and some banks are choosing to run parallel operations, whereas others are moving faster towards a more integrated approach—they will continue to be competitive in those markets in which they choose to operate. That is why it involves London, New York, and, to some extent, Tokyo.

Senator Austin: Is it a dual policy? In other words, maintain the home market as a lending market but play internationally as a service organization?

Ms. Bennett: That is a large part of the thinking, yes. Certainly there is no question that a focus on a North American market base is one that is enormously good for many financial service companies; but the trust companies—for example, Royal Trust—are becoming quite aggressive internationally in a couple of cases.

Senator Austin: In the service side?

Ms. Bennett: Yes, but it is hard to tell at this point in time because it is a relatively new thing. We are talking fee for service business by and large.

Senator Austin: Yes, the service side.

Ms. Bennett: But once they establish that in an environment like Tokyo, Taipei, Singapore or Hong Kong, it will be interesting to see whether or not they will then choose to move out of the fee for service era into more of a deposit-taking type operation. It is just in the early stages. Certainly a number of

[Traduction]

ter plus d'argent pour essayer de rembourser au moins l'intérêt accumulé sur certaines des dettes. Ces marchés d'investissement de Londres et de New York dégagent un sentiment d'importance du marché nord-américain et international.

Le sénateur Austin: En conséquence, cela ne veut-il pas dire—c'est-à-dire, étant donné que nos banques canadiennes ont vécu une expérience malheureuse avec le tiers monde et également en Europe, ce qui a amené la plupart d'entre elles à se retirer des activités bancaires actives en Europe, cela n'indique-t-il pas une incapacité de faire une percée dans l'économie japonaise et d'être même un tant soit peu présentes en Europe, à tel point que nous perdons de notre influence sur le marché bancaire international et nous faisons taire les talents concurrentiels que nous avons acquis sur place. De plus en plus, notre capacité de financement du commerce international, nos contrats commerciaux etc., seront la proie de banques qui connaissent ces marchés particuliers. Nous pouvons faire quelque chose pour nos exportateurs sur ces marchés.

Mme Bennett: C'est certainement un risque, lorsque vous examinez la tendance qui joue en faveur du nantissement, où un grand nombre de sociétés canadiennes et autres, au lieu de s'adresser à une banque pour obtenir un prêt, obtiennent un nantissement et s'adressent aux marchés financiers.

Ce qui peut aider à conserver aux banques leur aptitude à livrer concurrence à l'échelle internationale tout en étant sélectives dans les marchés qu'elles choisissent, c'est le rapport qu'elles entretiennent avec les courtiers en valeurs mobilières. Comme certaines banques commencent à intégrer ces fonctions—et certaines d'entre elles choisissent de diriger des opérations parallèles, tandis que d'autres s'axent davantage sur une approche plus intégrée—elles continueront à être concurrentielles sur les marchés où elles choisissent de se lancer. C'est pourquoi nous songeons dans ce cas à Londres, New York et dans une certaine mesure à Tokyo.

Le sénateur Austin: Joue-t-on sur deux plans? Autrement dit, on conserverait le marché national comme un marché de prêt mais on agirait à l'échelle internationale comme un organisme de services?

Mme Bennett: C'est essentiellement l'intention, oui. Certes, il ne fait aucun doute que le marché de l'Amérique du Nord convient fort bien à un grand nombre de sociétés financières, mais certaines sociétés de fiducie—par exemple le Trust royal—se lancent de plus en plus à l'assaut du marché international.

Le sénateur Austin: Du côté des services?

Mme Bennett: Oui, mais il est difficile de se prononcer exactement à l'heure actuelle, car c'est une chose relativement nouvelle. Nous parlons surtout d'un droit pour les entreprises de services.

Le sénateur Austin: Oui, celles-là.

Mme Bennett: Mais une fois qu'elles auront recréé ce climat dans un milieu tel Tokyo, Taipei, Singapour ou Hong Kong, il sera intéressant de voir si elles choisiront de transformer ce droit, dans le cas des industries de services, en acceptations de dépôts. Nous n'en sommes qu'aux étapes préliminaires. Certes,

[Text]

Canadian life insurance companies are getting very aggressive in the Asian-Pacific area. So it is not a homogenous industry.

Senator Kirby: Neither you nor the previous witness has commented on how much of a problem the lack of harmonization of federal-provincial legislation is causing to industry. Would you care to comment?

Ms. Bennett: I can understand why the previous witness chose to comment carefully. From a private sector perspective and from my personal perspective, I think the situation is a disaster. When you get regulatory and legislative thrusts with different policy agendas emanating from different levels of government, in the end the private sector suffers. I believe that in the long term there is a real risk that provincial jurisdictions, and one in particular, will be enabling its provincially regulated financial services industry to compete in ways that—

Senator Kirby: Just so there is no ambiguity, are you referring to Quebec?

Ms. Bennett: Yes, Quebec in particular. Ontario could have done the same thing, but it has been slower for reasons about which I am not quite clear. However, there is no question that since 1984 Quebec has taken the initiative and that it has had a spectacular five-year run.

Senator Kirby: So, with regard to harmonization, the federal government is left with two alternatives: Either it adjusts its policy, to, in a sense, harmonize with Quebec policy or set up a situation which will create real problems for the private sector.

Ms. Bennett: I suppose there is a third alternative. The federal government could take the high road and say, "This is the approach we think makes sense. We think it allows the Canadian financial services environment to remain competitive while still honouring the need for prudence and solvency requirements." I can certainly see that tensions will increase with regard to the regulation of security dealers. Since they have become creatures of the Schedule A banks, we have already seen in many instances evidence of possible conflict from the regulatory purview. My sense is that in the end the federal government will have no choice but to look also at regulating the investment side and the security side of the banks. The exposure for investment dealers, the kinds of capital risks of the short-term duration they take on, are enormous indeed. If you are dealing with 100 per cent-owned subsidiary, which takes you into market mediation with high-cost capital and high risks around it, you have to take a very close regulatory look at the situation, and the provinces will not like it.

Senator Kirby: Would it be fair to say that you are arguing for increased federal government involvement and decreased provincial involvement?

Ms. Bennett: My sense is that in the end it will be useful. If you look at the financial services industry that is most competitive, for example, the UK system or the Japanese system, you will find that they are creatures of a unitary state, not a

[Traduction]

plusieurs sociétés d'assurance canadiennes réussissent bien sur le marché du Pacifique asiatique. Par conséquent, ce n'est pas une industrie homogène.

Le sénateur Kirby: Ni vous ni le témoin précédent n'avez dit quel problème le manque d'harmonisation dans les lois fédérales-provinciales causait à l'industrie. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mme Bennett: Je comprends pourquoi le témoin précédent a choisi de faire preuve de prudence. Du point de vue du secteur privé et de mon propre point de vue, la situation est un désastre. Une trop grande différenciation des lois et règlements ainsi que des politiques qui émanent des différents paliers de gouvernement, finit par léser le secteur privé. Je pense qu'à long terme on risque de voir les compétences provinciales, et une d'elles en particulier, autoriser leurs services financiers propres à livrer concurrence, mais de façon . . .

Le sénateur Kirby: Pour éviter toute ambiguïté, faites-vous allusion au Québec?

Mme Bennett: Oui, le Québec plus particulièrement. L'Ontario pourrait avoir fait la même chose, mais il a perdu du temps pour des raisons que je ne comprends pas tout à fait. Toutefois, il est incontestable que depuis 1984 le Québec a pris cette initiative et qu'au bout de cinq ans les résultats sont spectaculaires.

Le sénateur Kirby: Par conséquent, pour ce qui est de l'harmonisation, le gouvernement fédéral est devant deux possibilités : ou bien il adapte sa politique, dans un sens, à celle du Québec, ou bien il déclenche un processus qui créera de véritables problèmes pour le secteur privé.

Mme Bennett: Je présume qu'il y a une troisième possibilité. Le gouvernement fédéral pourrait élever le discours et dire : «Voici l'approche qui nous semble la plus sensée. Nous pensons qu'elle permettra à l'industrie canadienne des services financiers de demeurer concurrentielle tout en respectant la nécessité d'agir avec prudence et d'être solvable.» Je puis certainement prévoir que les tensions monteront si on réglemente les courtiers en valeurs. Comme ils sont devenus les produits des banques de l'Annexe A, nous avons déjà vu à bien des occasions des conflits se poser par rapport à l'objectif réglementaire. J'ai l'impression qu'en définitive le gouvernement fédéral n'aura d'autre choix que de réglementer également l'aspect valeurs mobilières et l'aspect garantie des banques. La vulnérabilité pour ce qui est probablement des courtiers en valeurs mobilières, les genres de risques spéculatifs de courte durée qu'ils prennent, sont énormes en effet. Dans le cas d'une filiale à part entière, qui demande une médiation sur le marché avec des capitaux à coûts et à risques élevés, il faudra examiner la situation de près sous l'angle réglementaire, et les provinces n'aimeront pas cela.

Le sénateur Kirby: Ai-je raison de dire que vous êtes en faveur d'un engagement fédéral accru et d'un engagement provincial restreint?

Mme Bennett: J'ai l'impression que ce sera utile finalement. Si vous examinez l'industrie de services financiers la plus concurrentielle, par exemple le système du Royaume-Uni ou le système japonais, vous découvrirez qu'ils sont le résultat

[Text]

federal state. The U.S. banking system is based on split jurisdiction. There you have essentially 50 different states regulating what U.S. banks can do. They have a very embryonic and immature banking industry, with the exception of the four or five large city banks. As a result, they pay a price.

Senator Kolber: Would you care to comment on the fact that some provinces, such as Quebec, have less stringent rules to attract people to establish provincial charters rather than federal charters. For example, articles have been written about the Laurentian group in which it is claimed that it is using duplicate accounting to achieve its equity base. The federal regulators are saying that there is a capital insufficiency there and the Quebec regulators are saying that everything is fine. Do you perceive that situation as a potential threat to the stability of our financial system?

Ms. Bennett: I have always thought that the most stringent regulators in terms of financial services were at the federal level. I have seen no reason to change my mind.

Senator Kirby: And do you favour that situation?

Ms. Bennett: In the end, this is an industry where solvency, prudence and protection of the consumer and the saver must drive the system at the margin. Yes, I favour equitable regulation that also allows for international competitiveness, but not at the expense of solvency and prudent management.

Senator Kirby: Given your concern about the lack of harmonization, are you in favour of a national securities commission of some kind?

Ms. Bennett: I think it is an idea that must be considered at some point down the road. Obviously it involves many constitutional issues. I do not know how things will eventually be sorted out, but we must consider the federal regulatory perspective if for no other reason than the exposure at this point in time of the major federally regulated owners of most of the industry.

Senator Kirby: I have noticed that you did not refer to banks or trust companies in your opening statements, that you constantly talked about "deposit-taking institutions", which I agree is the right perspective to have on the industry. However, does that not lead to the question raised by Senator Austin earlier: What is a bank, and, in particular, should one conclude that deposit-taking institutions—forget whether they happen to market themselves as trust companies or perhaps even insurance companies down the road—are banks in the normal sense of federal banking legislation and that therefore they ought to be federally regulated regardless of the way they are regulated now?

Ms. Bennett: I think you need a lawyer to answer that question.

[Traduction]

d'États unitaires et nom d'États fédéraux. Le système bancaire des États-Unis est fondé sur une compétence mixte. Dans ce pays, il y a essentiellement 50 États différents qui réglementent ce que les banques américaines peuvent faire. L'industrie bancaire là-bas est très embryonnaire et immature, à l'exception de 4 ou 5 grandes banques. Elles en paient d'ailleurs la note.

Le sénateur Kolber: Certaines provinces, comme le Québec, imposent des règles moins strictes pour inciter les gens à préférer une charte provinciale à une charte fédérale. Par exemple, dans certains articles qui ont été écrits au sujet du groupe La Laurentienne, on prétend qu'il comptabilise certains éléments deux fois dans le calcul des capitaux propres. Les autorités fédérales de réglementation affirment qu'il y a défaut de capital, et les autorités québécoises disent pour leur part que tout va très bien. Cette situation pourrait-elle, selon vous, menacer éventuellement la stabilité de notre système financier?

Mme Bennett: J'ai toujours pensé que les autorités fédérales étaient les plus strictes en matière de réglementation des services financiers. Je ne vois aucune raison de réviser mon jugement.

Le sénateur Kirby: Et vous ne voyez rien à y redire.

Mme Bennett: En dernière analyse, il s'agit d'un secteur d'activité où la solvabilité, la prudence et la protection des consommateurs et des épargnants doivent l'emporter. Oui, je suis pour l'adoption d'une réglementation équitable qui permette également de soutenir la concurrence au niveau international, mais pas s'il faut pour cela piétiner les principes de solvabilité et de prudence.

Le sénateur Kirby: Si le manque d'harmonisation vous inquiète, seriez-vous pour l'établissement d'une commission nationale des valeurs mobilières?

Mme Bennett: Je crois que c'est une idée à laquelle il faudra réfléchir à un moment donné. Bien sûr, toutes sortes de considérations d'ordre constitutionnel entreraient en jeu. Je ne sais pas du tout comment on débrouillera la situation, mais nous devons tenir compte du point de vue des autorités fédérales en matière de réglementation ne serait-ce que parce que les gros propriétaires relevant des autorités fédérales se trouvent actuellement exposés.

Le sénateur Kirby: Je remarque que, dans votre déclaration préliminaire, vous n'avez pas parlé des banques ou des sociétés de fiducie, mais avez régulièrement employé l'expression «institutions de dépôt». Je pense au demeurant que vous avez tout à fait raison d'appréhender le secteur sous cet angle. Cependant, cela ne nous ramène-t-il pas à la question qu'a soulevée plus tôt le sénateur Austin: qu'est-ce qu'une banque, et, en particulier, doit-on conclure que les institutions de dépôt — qu'elles se présentent sous l'apparence d'une société de fiducie voire même, plus tard, d'une compagnie d'assurances — sont des banques au sens habituel de la législation bancaire fédérale et devraient par conséquent être assujetties à la réglementation fédérale indépendamment des autorités dont elles relèvent maintenant?

Mme Bennett: Je crois qu'il faudrait un avocat pour répondre à cette question.

[Text]

Senator Kirby: I am not asking for a legal interpretation, but for a practical business interpretation.

Ms. Bennett: There is no question that although the thrust of the business may not be homogenous, the nature of the business is essentially becoming more alike all the time. I should think that this committee will eventually want to turn its attention to an area of financial services which has not been investigated, in my view, thoroughly, and that is the implications around the emerging merchant banks. Some investment dealers, particularly in the United States and the United Kingdom, are proceeding very aggressively in terms of merchant banking financing: They are taking 20 per cent of the money raised in equity. How that potentially impacts the banking sector and enhances commercial and financial linkages with no deposit-taking insurance attached, as well as some of the newer forms of activities, are issues upon which you might want to focus at some point.

Senator Kolber: Do you not think that these problems have been cured by some of the recent leveraged buy-outs?

Ms. Bennett: Possibly, but I wouldn't count on it.

Senator Kirby: If I may summarize your comments of the past 20 minutes or so, you have said that in considering federal legislation, the biggest single problem is essentially a significant federal-provincial problem, both from the need for harmonization from the industry's point of view and in the sense that the federal government is put in the position of playing catch-up, because, if it does harmonize, it must harmonize with rules made by other players.

Ms. Bennett: There are risks there but there are also opportunities. In the end it is not useful to put in place a system simply because someone has done it that way and you have no choice but to follow. From the federal perspective, one must take a hard look at what the rules ought to be and then go about establishing them and making them stick. If there must be a fight with provincial jurisdictions on the matter, then have the fight. I do not think that the art of compromise simply involves doing things in only one way.

The Chairman: I was not present during your presentation. I have two questions of a very general nature. You may have difficulty in answering the first one, which concerns your view on whether banks or trust companies should be selling life insurance.

Ms. Bennett: I made no mention of that in my opening comments. There are cases for and against. Let me preface my remarks by saying that I really do not know why anyone who is not already selling life insurance would want to sell it. It is an extremely difficult business. Unlike most businesses, it is a totally backwards business. It costs a lot of money to put new business on the books and there is no profit for a couple of years because of the fiduciary requirements around creating reserves. In terms of the strain of putting new business on the books, generally speaking, any new business is unprofitable for a minimum of two to four years. I do not think that those banks which are indicating they want to get into the business of selling life insurance understand what they want to get into.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Je ne cherche pas un avis juridique, mais une simple interprétation concrète.

Mme Bennett: Il ne fait aucun doute que, malgré une grande diversité dans les activités elles-mêmes, la nature de l'activité financière devient de plus en plus homogène. Je crois que le Comité va éventuellement s'intéresser à un secteur des services financiers qu'on n'a pas encore étudié en profondeur, à mon avis, à savoir les répercussions de l'apparition des banques d'affaires. Certains courtiers en valeurs, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni, prennent une part active dans le domaine du financement d'entreprises et acquièrent des participations de 20 p. 100 dans les sociétés pour le compte desquelles ils réunissent des capitaux. Vous voudrez peut-être à un moment donné évaluer dans quelle mesure ce phénomène appuie les banques d'affaires et accroît la combinaison d'activités commerciales et d'activités financières non assujetties à l'assurance-dépôts, et étudier certaines des nouvelles activités.

Le sénateur Kolber: Ne pensez-vous pas que ces problèmes ont été réglés par certaines des récentes prises de contrôle adossées?

Mme Bennett: Peut-être, mais je n'y compterais pas.

Le sénateur Kirby: Si je puis me permettre de résumer vos propos des 20 dernières minutes, vous avez dit que le plus gros problème est un problème fédéral-provincial dans la mesure où, d'une part, il faut harmoniser la réglementation et, d'autre part, où le gouvernement fédéral est forcé de faire du rattrapage parce que pour réaliser l'harmonisation il est contraint de se plier à des règles établies par d'autres.

Mme Bennett: Il y a des risques, certes, mais il y aussi des possibilités intéressantes. En dernière analyse, il ne sert à rien d'établir un système donné sous prétexte que quelqu'un d'autre procède de cette façon et qu'il ne reste plus qu'à lui emboîter le pas. Les autorités fédérales doivent bien réfléchir à la question, établir les règles qu'elles considèrent comme nécessaires et les faire respecter. S'il faut se battre avec les provinces, qu'on se batte. Je ne crois pas que l'art du compromis consiste simplement à n'envisager qu'une solution.

Le président: J'ai raté votre déclaration préliminaire. J'aurais deux questions d'ordre général à poser. La première est peut-être épineuse. Je voudrais savoir si vous pensez que les banques ou les sociétés de fiducie devraient vendre de l'assurance-vie.

Mme Bennett: Je n'en ai pas parlé dans ma déclaration préliminaire. Il y a des arguments pour et il y a des arguments contre. Permettez-moi de dire d'abord que je ne vois vraiment pas pourquoi quelqu'un qui ne le fait pas déjà voudrait se mettre à vendre de l'assurance-vie. C'est un secteur extrêmement difficile qui, contrairement à la plupart des autres secteurs d'activité, est long à rentabiliser. Il faut beaucoup d'argent pour s'établir et il faut quelques années avant de toucher des bénéfices à cause des exigences fiduciaires relatives aux réserves. Il n'est pas facile d'établir une nouvelle entreprise. Dans l'ensemble, une nouvelle entreprise met au moins de deux à quatre ans pour devenir rentable. Les banques qui disent vou-

[Text]

The Chairman: What if they sold it as agents of a company on a commission basis?

Ms. Bennett: We are talking about a networking kind of arrangement. In my view, that might make some sense. I think it would make sense from the bank's point of view because they would not have to go into the business of manufacturing the product; they would be facilitating distribution.

However, life insurance agents may not be so pleased because their remuneration stream has been higher than the remuneration stream for bank clerks. I think many insurance agents would not like the idea of, effectively, becoming salaried employees of a bank.

From a consumer point of view, cases can be made in terms of the presence of the banks in the life insurance industry because it could bring cost benefits to the consumer. However, I think it is early days and that those kinds of studies are very difficult to prove, in terms of pluses and minuses.

Of course, banks are already selling a number of insurance products and have been quietly doing so for a number of years. If you have a mortgage with a bank, there is no question that there is life insurance attached to it. The bank might not be providing it itself, but it would have an arrangement with a provider or manufacturer of the product. In essence, they are looking at the distribution of mortgage-attached life insurance as opposed to the manufacture of life insurance. There is no question about that.

Virtually every day I receive some item of direct mail from various entities which are preparing to sell something which, to me, looks awfully close to life insurance. These are not just indications from Canadian banks; they are from entities such as American Express and others.

The Chairman: Am I correct that they would be selling it on behalf of an established company and working on a commission basis?

Ms. Bennett: Yes. I believe there are two issues. One is to look at the question of distribution of life insurance products and, in that sense, the traditional route has been either through an agency system affiliated with one life insurance company or through a brokerage system. The question now is whether banks should be in the distribution system.

The second question is whether banks should be permitted to design and sell life insurance products. My sense is that they should not. I think the green paper which was followed by the blue paper would permit banks to own a life insurance company; but my best sense is that if banks are going to be doing that, they would be better off owning the life insurance company than they would be trying to replicate one internally. Those are two very different worlds.

The Chairman: Do you not think that if they owned a life insurance company they would use the facilities of the branch system of the bank to take advantage of that connection?

[Traduction]

loir vendre de l'assurance-vie ne se rendent sans doute pas bien compte dans quoi elles s'embarquent.

Le président: Elles pourraient vendre de l'assurance à titre d'agents d'une compagnie et toucher une commission?

Mme Bennett: Il s'agirait là d'un genre de réseau de distribution. À mon avis, cela pourrait être possible. Cela pourrait être intéressant pour les banques parce qu'elles n'auraient pas besoin de «fabriquer» le produit; elles se contenteraient d'en faciliter la distribution.

En revanche, les agents d'assurance-vie ne seraient peut-être pas très heureux parce qu'ils sont mieux rémunérés que les employés de banque. Beaucoup d'agents d'assurances répugneraient sans doute à devenir des employés salariés d'une banque.

Du point de vue des consommateurs, on pourrait trouver des avantages à la présence des banques dans l'industrie de l'assurance-vie parce que les coûts pourraient diminuer. Je crois cependant qu'il est encore trop tôt pour faire le bilan.

Bien sûr, les banques vendent déjà depuis plusieurs années, sans tambour ni trompette, certains produits d'assurance. Si vous avez pris une hypothèque auprès d'une banque, l'hypothèque est assortie d'une police d'assurance-vie. La banque ne l'offre peut-être pas elle-même directement, mais elle a sans doute un arrangement avec un assureur. Essentiellement, les banques distribuent de l'assurance-vie liée à une hypothèque au lieu de vendre directement de l'assurance-vie. Cela ne fait aucun doute.

Il ne se passe pratiquement pas de jour sans que je reçoive du courrier de diverses entités dans lequel on essaie de me vendre quelque chose qui me semble ressembler à s'y méprendre à l'assurance-vie. Il ne s'agit pas simplement de banques canadiennes, mais aussi d'entités comme American Express et d'autres.

Le président: Ces entités vendent de l'assurance au nom d'une compagnie établie et empochent une commission, n'est-ce pas?

Mme Bennett: Oui. Je pense que deux questions sont en cause. Il y a d'abord la distribution de produits d'assurance-vie. On l'a toujours fait soit par le biais d'un système d'agences affiliées à une compagnie d'assurance donnée ou par l'intermédiaire du système des courtiers d'assurance. Il s'agit de déterminer maintenant si les banques devraient faire partie du système de distribution.

La deuxième question consiste à savoir si l'on devrait autoriser les banques à concevoir et à vendre des produits d'assurance-vie. À mon avis, ce serait une erreur. Je crois que le Livre vert qui a été suivi du Livre bleu permettrait aux banques de devenir propriétaires d'une compagnie d'assurance-vie. À mon avis, si les banques veulent entrer dans ce secteur, il vaudrait mieux qu'elles deviennent propriétaires d'une compagnie d'assurance-vie au lieu d'essayer d'en créer une de toutes pièces au niveau interne. Ce sont deux mondes très différents.

Le président: Ne pensez-vous pas que si une banque était propriétaire d'une compagnie d'assurance-vie, elle exploiterait les avantages que présente son système de succursales?

[Text]

Ms. Bennett: I suspect they would. However, I would remind the committee that the reality is that there are about 20,000 or 30,000 life insurance agents in this country and they all enjoy writing letters to the Minister of Finance.

The Chairman: I would remind members of our committee that this room has to be cleared by 12:15 p.m.

I have one more question to ask, but I would ask committee members to stay for a few minutes to continue *in camera* after we have concluded this hearing.

Ms. Bennett, I was not here when you were introduced, but the note in front of me indicates that you advised on the financial services aspect of the Free Trade Agreement. I am not sure whether you commented on that in your opening. Is the general conclusion that what you advised was accepted by the government and are you happy with the agreement? If your comments in this regard are already on the record I would ask you not to repeat them.

Ms. Bennett: I did not deal with it that directly. To recap quickly, I said that I thought the life insurance industry and probably investment dealers were happy with the outcome. Canadian bankers would have liked to have the opportunity to open branches in every U.S. state, but they did not get that. On the other hand, U.S. banks cannot have a branch bank in every U.S. state either. Canadian banks do have preferential access to the U.S. marketplace as the U.S. regulatory regime moves forward.

The Chairman: Are saying that generally the financial industry in Canada was satisfied with the provisions of the Free Trade Agreement?

Ms. Bennett: Yes, absolutely, as it impacted them.

I should like to pick out something Mr. Le Pan said earlier. In the end, even some individual bankers who were not particularly happy with the FTA as it related to deposit-taking were heard to say that most of their clients—that is, large businesses, medium businesses and small businesses—were very pleased with the FTA and that what was good for the clients was good for them. They felt that their client base had expanded opportunities, in terms of increased market access, which led the banks to believe that they were going to profit.

The Chairman: Were banks prepared to accept the difference in ownership requirements?

Ms. Bennett: Yes.

The Chairman: In other words, a class B bank could be privately owned.

Ms. Bennett: They were prepared to have limits on the U.S. banks, as a percentage of the system, lifted. There was no trouble in the SAGIT with the removal of the 10-25 rule although there was a clear sense that the 10 per cent rule should stay in place for the schedule A banks.

[Traduction]

Mme Bennett: Je l'imagine. Je tiens cependant à rappeler au Comité qu'il y a quelque 20 000 ou 30 000 agents d'assurance-vie au Canada, et qu'ils aiment tous écrire des lettres au ministre des Finances.

Le président: Je rappelle aux membres du Comité que nous devons libérer la salle à 12 h 15.

J'ai une autre question à poser, mais j'aimerais demander d'abord aux membres du Comité de demeurer dans la salle quelques minutes après l'audience pour que nous puissions nous réunir à huis clos.

Madame Bennett, j'étais absent lorsqu'on vous a présentée, mais d'après la note que j'ai sous les yeux, vous avez donné des conseils au sujet des aspects de l'Accord de libre-échange qui touchaient les services financiers. Je ne sais pas si vous en avez parlé dans votre déclaration préliminaire. Vos conseils ont-ils été suivis par le gouvernement et êtes-vous satisfaite de l'Accord? Si vous avez déjà répondu à cette question, je vous prierais de me le signaler pour que vous n'ayez pas à vous répéter.

Mme Bennett: Je n'en ai pas parlé directement. Pour récapituler rapidement, j'ai dit que je pensais que l'industrie de l'assurance-vie et sans doute les courtiers en valeurs étaient satisfaits du résultat. Les banquiers canadiens aimeraient bien pouvoir ouvrir des succursales dans chacun des États américains, mais on ne leur a pas fait cette concession. De toute façon, même les banques américaines ne peuvent pas avoir une succursale dans chacun des États. Nos banques auront cependant un accès préférentiel au marché américain à mesure que le régime de réglementation américain évoluera.

Le président: Donc, dans l'ensemble, l'industrie canadienne des services financiers est satisfaite des dispositions de l'Accord de libre-échange?

Mme Bennett: C'est exact. Les aspects qui les concernent les satisfont.

J'aimerais revenir à une chose que M. Le Pan a dite plus tôt. En dernière analyse, même certains banquiers qui n'étaient pas très satisfaits des dispositions de l'Accord de libre-échange concernant la prise de dépôts par les banques ont paraît-il affirmé que la majeure partie de leurs clients, c'est-à-dire les grosses entreprises, les moyennes entreprises et les petites entreprises, étaient satisfaits de l'Accord de libre-échange et que ce qui était bon pour leurs clients était sûrement bon pour eux. Les banques estiment que leur clientèle potentielle s'est élargie et qu'elles vont certainement profiter des nouvelles possibilités que leur offre un meilleur accès au marché américain.

Le président: Les banques étaient-elles prêtes à accepter les différences sur le plan des critères de propriété?

Mme Bennett: Oui.

Le président: Autrement dit, une banque de l'Annexe B pourrait être privée.

Mme Bennett: Ils étaient pour la suppression des limites imposées aux banques américaines en termes de pourcentage de l'ensemble du secteur. Le GCSCE n'a rien à redire à la suppression de la règle des 10/25, mais estime cependant que la

[Text]

The Chairman: In other words, they are quite content with the status quo.

Ms. Bennett: Yes.

The Chairman: We will probably hear from various representatives of the banking industry.

If there are no further questions, I would thank you very much Ms. Bennett and apologize for the fact that I was called out of the room. I will read your evidence as it is printed in the Minutes of the Proceedings.

Would members of the committee please stay for a short *in camera* meeting.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

règle des 10 p. 100 doit demeurer dans le cas des banques de l'Annexe A.

Le président: Autrement dit, le statu quo les satisfait.

Mme Bennett: Oui.

Le président: Nous allons probablement entendre divers représentants de l'industrie bancaire.

S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier M^{me} Bennett. Je suis désolé d'avoir été obligé de m'absenter, mais je lirai votre déclaration préliminaire dans les Procès-verbaux et témoignages.

Je prierais les membres du Comité de rester pour une courte réunion à huis clos.

Le Comité poursuit la séance à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. John Raymond LaBrosse, Acting Director, Financial Institutions and Markets Division;

Ms. Louise Pelly, Legal Advisor, Financial Institutions and Markets Division.

From Jalynn Bennett Associates Limited:

Ms. Jalynn Bennett, President.

Du ministère des Finances:

M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint, direction de la politique du secteur financier;

M. John Raymond LaBrosse, directeur intérimaire, Division des institutions et des marchés financiers;

M^{me} Louise Pelly, conseiller juridique, Division des institutions et des marchés financiers.

De «Jalynn Bennett Associates Limited»:

M^{me} Jalynn Bennett, présidente.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, October 24, 1989

Le mardi 24 octobre 1989

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Study of Canadian Financial
Institutions

Étude des institutions financières
canadiennes

THIRD REPORT

TROISIÈME RAPPORT

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R.
Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 octobre
1989

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 24, 1989

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kolber, Ottenheimer, Poitras, Roblin and Simard. (8)

In attendance: From the School of Policy Studies, Queen's University: Prof. Thomas J. Courchene. *From Martineau Walker:* Mr. Gérard A. Lacoste, Legal Counsel. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Mr. Pierre Fortier, President and Chief Officer, "Société financière des caisses Desjardins Inc., Confédération des caisses Desjardins du Québec";

Mr. Alex Radmanovich, Vice-Chairman, "Cabinet des relations publiques NATIONAL Inc.";

Mr. Stanley Beck, Vice-Chairman, Central Capital Corporation.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

Mr. Fortier, accompanied by Mr. Radmonovich, made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

"Projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur les assurances", ministre délégué aux Finances et à la Privatisation, septembre 1989 (French only) (*Exhibit A-01*);

"Notes pour une allocution de monsieur Pierre Fortier, ministre délégué aux Finances et à la Privatisation", Gouvernement du Québec, Conférence interprovinciale des ministres responsables des institutions financières, Moncton, le 30 août 1989 (French only) (*Exhibit A-02*).

Mr. Beck made a statement and answered questions.

At 12:16 p.m. *it was—*

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 OCTOBRE 1989

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures. L'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président) occupe le fauteuil.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kolber, Ottenheimer, Poitras, Roblin et Simard. (8)

Également présents: De l'École de sciences politiques de l'université Queen's: M. Thomas J. Courchene. De Martineau Walker: M. Gérard A. Lacoste, avocat. De la Division de l'économie du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M. Pierre Fortier, président et chef des opérations, Société financière des caisses Desjardins Inc., Confédération des caisses Desjardins du Québec;

M. Alex Radmanovich, vice-président, Cabinet des relations publiques NATIONAL Inc.;

M. Stanley Beck, vice-président, Central Capital Corporation.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 4 octobre 1989, le Comité reprend l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution et, en particulier, de la participation à l'actif de ces institutions.

M. Fortier, accompagné de M. Radmonovich, fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient déposés auprès du greffier du Comité:

«Projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur les assurances», ministre délégué aux Finances et à la Privatisation, septembre 1989 (en français seulement) (*pièce A-01*);

«Notes pour une allocution de M. Pierre Fortier, ministre délégué aux Finances et à la Privatisation», gouvernement du Québec, Conférence interprovinciale des ministres responsables des institutions financières, Moncton, le 30 août 1989 (en français seulement) (*pièce A-02*).

M. Beck fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 16, *il est convenu* que le Comité se réunisse à huis clos.

At 12:38 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 24, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on October 4, 1989, to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions, and to present its final report no later than March 31, 1989, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président

SIDNEY L. BUCKWOLD

Chairman

APPENDIX (A) TO THE REPORT

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCEAPPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
31st MARCH 1990

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

GORDON L. BARNHART

Clerk of the Senate

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 24 octobre 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le 4 octobre 1989 à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions et de faire rapport au plus tard le 31 mars 1990, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCEDEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET
POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE
31 MARS 1990

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

SUMMARY

Professional and Other Services (including salaries)	\$45,300.00
Transportation and Communications	6,500.00
All Other Expenditures	<u>1,500.00</u>
TOTAL	\$53,300.00

The foregoing budget was approved by the Committee on the 17th day of October 1989.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Chairman, Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce
Sidney L. Buckwold

Date: October 18, 1989

Approved by:

Roméo LeBlanc
Chairman, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date: October 19, 1989

SOMMAIRE

Services professionnels et autres (incluant les salaires)	45 300,00 \$
Transports et communications	6 500,00
Autres dépenses	<u>1 500,00</u>
TOTAL	53 300,00 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le comité le 17^e jour du mois d'octobre 1989.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Le président du Comité sénatorial permanent
des banques et du commerce
Sidney L. Buckwold

Date: Le 18 octobre 1989

Approuvé par:

Le président du Comité permanent de la régie
intérieure, des budgets et de l'administration
Roméo LeBlanc

Date: le 19 octobre 1989

EXPLANATION OF COST ELEMENTS

Professional and Other Services

1. Consultant on fiscal law 25 days @ \$800.00 p.d.	\$20,000.00
Air Transportation	\$228.00
Ground Transportation:	
Taxis: 4 rides @ \$18.00	72.00
Accommodation	100.00
Per diem: 2 days @ \$40.00 per day	<u>80.00</u>
	480.00
10 trips @ \$480.00	4,800.00
2. Economist 25 days @ \$600.00 p.d.	15,000.00
Ground Transportation:	
Train	48.00
Taxis: 4 rides @ \$18.00	72.00
Accommodation	100.00
Per diem: 2 days @ \$40.00 per day	<u>80.00</u>
	300.00
10 trips @ \$300.00	3,000.00

EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES

Services professionnels et autres

1. Conseiller en matière fiscale 25 jours @ 800,00 \$ p.j.	20 000,00 \$
Transport aérien	228,00 \$
Transport au sol:	
Taxis: 4 voyages @ 18,00 \$	72,00
Hébergement	100,00
Per diem: 2 jours @ 40,00 \$ p.j.	<u>80,00</u>
	480,00
10 voyages @ 480,00 \$	4 800,00
2. Économiste 25 jours @ 600,00 \$ p.j.	15 000,00
Transport au sol:	
Train	48,00
Taxis: 4 voyages @ 18,00 \$	72,00
Hébergement	100,00
Per diem: 2 jours @ 40,00 \$ p.j.	<u>80,00</u>
	300,00
10 voyages @ 300,00 \$	3 000,00

3. Proofreading and editing of reports: 50 hours @ \$50.00 p.h.	<u>2,500.00</u>	\$45,300.00	3. Lecture d'épreuves et révision de rapports: 50 hrs @ 50,00 \$ p.h.	<u>2 500,00</u>	45 300,00 \$
<i>Transportation and Communications</i>			<i>Transports et communications</i>		
1. Call for submissions in one French and one English daily	4,000.00		1. Appel pour soumissions dans un quotidien francophone et un quotidien anglophone	4 000,00	
2. Travel by personnel for staff meetings	500.00		2. Déplacements du personnel pour des réunions	500,00	
3. Telcommunications	500.00		3. Télécommunications	500,00	
4. Postage, Freight and Courier Service	<u>1,500.00</u>	6,500.00	4. Poste, livraison et messageries	<u>1 500,00</u>	6 500,00
<i>All Other Expenditures</i>			<i>Autres dépenses</i>		
1. Contingencies		<u>1,500.00</u>	1. Imprévus		<u>1 500 00</u>
TOTAL		<u>\$53,300.00</u>	TOTAL		<u>53 300,00 \$</u>

Budgets approved for the fiscal year 1988-89 \$50,000.00
Expenditures 2,836.00

Budgets approved for the fiscal year 1989-90 40,000.00

Budgets approuvés pour l'exercice 1988-1989 50 000,00 \$
Dépenses 2 836,00

Budgets approuvés pour l'exercice 1989-1990 40 000,00

APPENDIX (B) TO THE REPORT

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Thursday, October 19, 1989

Le jeudi 19 octobre 1989

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget present to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for the proposed expenditures of the said Committee with respect to its examination on the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions, as authorized by the Senate on October 4, 1989. The said budget is as follows:

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant les dépenses projetées dudit comité pour son étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions, tel qu'autorisé par le Sénat le 4 octobre 1989. Ledit budget se lit comme suit:

Professional and Other Services (Including salaries)	\$45,300.00
Transportation and Communications	6,500.00
All Other Expenditures	<u>1,500.00</u>
TOTAL	<u>\$53,300.00</u>

Services professionnels et autres (incluant les salaires)	45 300,00 \$
Transports et communications	6 500,00
Autres dépenses	<u>1 500,00</u>
TOTAL	<u>53 300,00 \$</u>

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

ROMÉO LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 24, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.00 a.m., to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sydney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We have important witnesses with us today. You will find both of them interesting and able to make a major contribution to the work of the committee.

Our first witness is Mr. Pierre Fortier. To describe him I will read a description noted in the *Globe and Mail* a few days ago. The article states:

Pierre Fortier, the former junior finance minister whose legislative reforms made Quebec the pace setter for financial deregulation in Canada, has a new job heading the Desjardins Group's \$5 billion financial holding company.

That is impressive, Mr. Fortier.

With that introduction I will ask you to make an opening statement and then respond to any questions that members of the committee may have.

Mr. Pierre Fortier, President and Chief Officer, Société financière des caisses Desjardins inc., Confédération des caisses Desjardins du Québec: With me is a consultant, Alex Radmanovich.

I welcome your invitation, because what the Senate of Canada does is important to all of us. When you compare many of the things that we have done with some of your recommendations, you will see that many of your recommendations were adhered to by Quebec. More precisely, I am referring to the role of auditors, the creation of what we call in our legislation an ethnic committee of the board of directors—this is in the legislation regarding les caisses populaires and the trust legislation—and insistence on disclosure of conflict of interest. In comparing your work in 1985 with what we did, an observer could conclude that there were many similarities.

There is no doubt that the Senate has decided to study the situation. We all know that the situation has changed vastly during the last four years. I am referring to subjects like commercial links and the fact that foreign banks with commercial links are more and more present in Canada; the takeover of large industrial and commercial Canadian companies by international groups; and the Free Trade Agreement that was signed. There are many more reasons, I am sure, why you decided to initiate your study four years later and to present new recommendations with regard to the deregulation of financial institutions. As you know, in Quebec it is true that we proceeded very quickly, in a sense. Some observers have conceded that there was some continuation in the work that I did with the work that was initiated by Jacques Parizeau.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 11 heures pour continuer son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sydney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous recevons d'importants témoins aujourd'hui. Vous aurez l'occasion de constater que tous deux sont intéressants et pourront apporter beaucoup au Comité.

Notre premier témoin est M. Pierre Fortier. Pour le décrire, permettez-moi de lire un extrait d'un article paru dans le *Globe and Mail* il y a quelques jours. Voici ce qu'on dit dans l'article:

Pierre Fortier, l'ancien ministre délégué aux Finances, dont les réformes législatives ont donné au Québec un rôle de tout premier plan dans la déréglementation financière au Canada, se retrouve aujourd'hui à la tête du holding financier du groupe Desjardins, qui représente 5 milliards de dollars.

C'est impressionnant, monsieur Fortier.

Cela dit, je vous demanderais de commencer par faire une déclaration liminaire avant de répondre aux questions que les membres du Comité souhaitent vous poser.

M. Pierre Fortier, président-directeur général, Société financière des caisses Desjardins inc., Confédération des caisses Desjardins du Québec: Je suis accompagné d'un expert, M. Alex Radmanovich.

Je suis heureux que vous m'ayez invité, parce que les travaux du Sénat du Canada sont importants pour nous tous. En comparant un bon nombre de choses que nous avons faites avec certaines de vos recommandations, vous constaterez que le Québec a suivi un grand nombre de vos recommandations. Je pense plus précisément au rôle des vérificateurs, à la création de ce que nous appelons dans notre loi un comité d'éthique du conseil d'administration—je fais ici allusion à la loi concernant les caisses populaires et les fiducies—et aux exigences relatives à la divulgation des conflits d'intérêts. En comparant vos recommandations de 1985 à ce que nous avons fait, un observateur trouverait sans doute de nombreux points communs.

Le Sénat a décidé d'étudier la situation pour de bonnes raisons. Nous savons tous que la situation a énormément évolué depuis quatre ans. Je pense notamment aux liens commerciaux et au fait que l'on trouve de plus en plus, au Canada, de banques étrangères ayant des liens commerciaux. Je pense aussi au rachat de grandes entreprises industrielles et commerciales canadiennes par des groupes internationaux et, bien sûr, à la conclusion de l'Accord de libre-échange. Vous aviez bien d'autres raisons, j'en suis certain, de décider d'entamer votre étude quatre ans plus tard et de présenter de nouvelles recommandations portant sur la déréglementation des institutions financières. Comme vous le savez, on peut dire qu'au Québec nous avons agi très rapidement dans un sens. Certains observateurs ont reconnu que le travail que j'ai fait était par certains

[Text]

From that point of view, you might say that the Quebec deregulation of financial institutions was not done in a partisan way. We felt that what we did was essential. For more than 100 years, and certainly since the Quiet Revolution, it was felt that for Quebecers to be the masters of their economy and the master of some of their financial institutions was surely a condition without which we could not develop Quebec and thereby create the jobs that were necessary in order to reduce our unemployment.

Je suis très heureux d'être ici aujourd'hui monsieur le président. Nous avons procédé au Québec à plusieurs réformes. Juste pour vous en parler brièvement, nous avons présenté en 1987 un document qui s'appelait *La réforme des institutions financières au Québec*. Par la suite nous avons présenté des lois à un rythme rapide, je l'admets. Nous avons présenté une nouvelle loi sur les sociétés de fiducie et d'épargne en décembre 1987, une nouvelle loi sur les caisses d'épargne et de crédit qui, à toutes fins pratiques, permet au mouvement Desjardins de se déployer totalement. Cette loi a été adoptée en décembre 1988. En juin dernier, nous avons adopté la *Loi sur les intermédiaires de marché* qui permet le décloisonnement des intermédiaires et au Québec cela représente environ 25,000 personnes. Je pense aux courtiers d'assurance-vie, aux courtiers d'assurance générale, aux agents d'assurance-vie, aux agents d'assurance générale, aux courtiers en valeur mobilière et à ceux qui sont impliqués dans la planification financière et mon Dieu j'en passe, à tous ceux qui sont des intermédiaires entre les institutions financières et le public.

Dernièrement, juste avant de partir, je vous laisserai une copie de ce que j'ai publié, un projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la *Loi sur les assurances*. C'est là je crois la prochaine réforme qui sera faite au Québec. M. Parizeau avait fait adopter des amendements substantiels à la *Loi sur les assurances du Québec* en 1983 qui avaient amené en particulier la possibilité pour les mutuelles du Québec de créer des holdings en aval et qui a permis le décloisonnement de plusieurs institutions, de plusieurs mutuelles d'assurance du Québec.

Dans ce projet, nous désirons ou nous suggérons, la nouvelle ministre ou le nouveau gouvernement n'étant plus là, ils auront à statuer sur ces recommandations. Mais les recommandations allaient dans le sens de permettre, et j'expliquerai peut-être plus tard, la question des liens commerciaux.

I understand that senators may wish to ask questions later, and I welcome that as a better forum for the exchange of information. However, there are three subjects I would like to discuss briefly. The first that I would like to deal with is commercial links, the second is foreign ownership and the third is harmonization and what we have done in this regard.

With respect to commercial links, I have with me a document, a copy of which I will leave later with your clerk. However, I would like to read a portion of a speech I made at the latest conference of provincial ministers of financial institutions which took place on August 30 this year in Moncton,

[Traduction]

côtés le prolongement de ce que Jacques Parizeau avait commencé. De ce point de vue, on peut dire que la déréglementation des institutions financières au Québec n'a pas fait l'objet de querelles partisans. Nous trouvions essentielles les mesures que nous prenions. Depuis plus d'un siècle, et à coup sûr depuis la révolution tranquille, on estimait qu'il fallait absolument que les Québécois soient maîtres de leur économie et maîtres de certaines institutions financières pour pouvoir développer le Québec et créer les emplois qui étaient indispensables pour diminuer notre taux de chômage.

I am very happy to be here today, Mr Chairman. In Quebec we have carried out a number of reforms. Just to review them briefly with you, in 1987 we tabled a document entitled "*La réforme des institutions financières au Québec*". We then began bringing in legislation, at quite a clip, I must say. We brought in a bill on savings and trust companies in December 1987, a new bill on savings and loan credit unions that basically enabled the Desjardins credit union movement to expand into a variety of new areas. That bill was passed in December 1988. Last June we passed the *Loi sur les intermédiaires du marché*, removing the regulatory distinctions among different types of brokers, of whom there are 25,000 in Quebec, for example life insurance brokers, general insurance brokers, life insurance agents, general insurance agents, investment dealers, financial planners and God knows how many more—everyone who acts as an intermediary between financial institutions and the general public.

At the end, just before I go, I'll leave you a copy of our published proposal regarding the five-year report on implementation of Quebec's *Loi sur les assurances*. I think that will be the next reform in Quebec. Mr Parizeau had substantial amendments to the *Loi sur les assurances* passed in 1983, amendments that in particular opened up the possibility for Quebec mutual insurance companies of setting up downstream holding companies and that did away with the regulated distinctions among a number of institutions, mutual insurance companies in Quebec.

In the proposal we make suggestions, which will have to be ruled on by the new government, the new minister, but the basic thrust of the recommendations is to permit commercial links, which I can perhaps explain later.

Je sais que des sénateurs voudront sans doute me poser des questions plus tard, et j'y vois là un excellent moyen d'échanger des informations. Il y a cependant trois sujets que je voudrais aborder brièvement. Le premier est celui des liens commerciaux; le deuxième est la participation étrangère à l'actif et le troisième est l'harmonisation et les mesures que nous avons prises dans ce sens.

En ce qui concerne les liens commerciaux, j'ai apporté un document dont je laisserais tout à l'heure un exemplaire à votre greffier. Par ailleurs, je voudrais lire un extrait d'un discours que j'ai prononcé à l'occasion de la dernière conférence des ministres provinciaux chargés des institutions financières, qui s'est déroulée le 30 août de cette année à Moncton, au

[Text]

New Brunswick. The following is what I said on the subject of commercial links:

Monsieur le président, je disais qu'il reste au Québec des enjeux importants à régler et de fait j'indiquais que l'objectif que nous avons toujours poursuivi était de favoriser le développement d'institutions fortes et saines et que c'était plus prioritaire que jamais. J'indiquais qu'il nous apparaissait important au Québec de se doter de groupes puissants pour affronter la concurrence internationale. Je disais qu'il est clair que cette taille ne peut être atteinte compte tenu de notre marché, uniquement par le biais du décloisonnement, strictement dans le secteur financier. Nous devons donc envisager et favoriser l'émergence de conglomerats industriels commerciaux et financiers qui en regroupant leur force vive donneront au Québec des moyens d'agir, que ce soit ici-même chez-nous ou à l'étranger. Je lis maintenant mon texte:

C'est pourquoi j'ai défendu avec acharnement la nécessité de permettre des liens commerciaux. Vous savez qu'au Canada, la tradition veut une séparation complète entre le secteur financier et les autres secteurs de l'économie. Aucune banque ne peut être possédée à plus de 10 p. cent par un groupe commercial et, inversement, elle ne peut posséder plus de 10 p. cent d'un groupe.

La raison principale de ce principe a toujours été, selon certains, la crainte de voir les dépôts des épargnants servir au financement d'entreprises du même groupe, pouvant compromettre, selon ces mêmes personnes, la santé financière de ces institutions. Et pourtant il existe plusieurs exemples au Canada, et surtout à l'étranger, de sociétés commerciales et financières oeuvrant à l'intérieur du même groupe, en synergie, et assurant une très bonne situation financière à l'ensemble du groupe.

Au Québec, je citais deux exemples. Le groupe Power et le groupe Desjardins dont je fais partie sont des exemples à citer puisque dans les deux cas, il y avait comme dans le groupe Desjardins, à la base, une institution financière qui depuis de très nombreuses années a développé des liens commerciaux et que dans le groupe Power, à toutes fins pratiques, il y a deux «holdings», un «holding» financier et un «holding» commercial et industriel.

Par ailleurs, il faut malheureusement noter que certaines banques canadiennes ont malheureusement été acculées à la faillite, et ce malgré l'absence de liens commerciaux. J'indiquais donc qu'il fallait conclure que l'absence ou la présence de liens commerciaux n'est pas en soi une garantie de santé financière.

Pour ma part, je crois que nous pouvons permettre des liens commerciaux puisqu'il est possible par voie législative, réglementaire, et surtout en misant sur la responsabilité des dirigeants et des conseils d'administration, d'éviter les écueils appréhendés.

D'ailleurs, les récentes législations adoptées au Québec récemment, soit celles des fiducies ou des caisses d'épargne et de crédit, contiennent des dispositions contraignantes à cet égard et régissent entre autres les transactions intéressées et les conflits d'intérêt.

[Traduction]

Nouveau-Brunswick. Voici ce que j'ai dit à propos des liens commerciaux:

I told them that there were still major issues to be settled in Quebec and I said that the goal we had always kept in view was to encourage the development of strong and healthy institutions, and that this was more of a priority than ever. I said it seemed important to us that Quebec have its own powerful groups, to confront foreign competition. I said it was clear that this scale could not, given our market, be achieved solely through decompartmentalization in the financial sector only. We had to envisage and encourage the emergence of industrial, commercial and financial conglomerates, which by joining forces could give Quebec the means to act either at home or abroad. I'd like to read right from my text for a moment:

"That is why I have vigorously argued the necessity of allowing commercial links. You know that Canada has a tradition of complete separation between the financial sector and other sectors of the economy. No more than 10 per cent of a bank's stock can be held by a commercial group, and conversely no bank can own more than 10 per cent of a commercial group."

"The main reason behind this principle has always, according to certain people, been the fear of seeing savings deposits used to finance companies belonging to the group that owns the bank, which could, always according to these same people, compromise the financial soundness of the institution. And yet there are a number of examples in Canada and especially abroad of commercial and financial companies operating synergistically within the same group and ensuring a very healthy financial situation for the whole group."

I cited two examples in Quebec. The Power Group and the Desjardins Group, with which I am associated, are worth noting: in the case of the Desjardins Group there was at its base a financial institution that had for many many years been developing commercial links, and the Power Group consisted for all practical purposes of two holding companies, one financial and the other commercial and industrial.

There is also the regrettable fact that certain Canadian banks have been driven into bankruptcy despite having no commercial links at all. I observed that this led inescapably to the conclusion that the absence or presence of commercial links is not in itself a guarantee of financial health.

Personally I believe that we can allow commercial links, since it is possible through legislation, regulations and above all, in my view, reliance on the sense of responsibility of management and executives, to avoid the wrack and ruin some people anticipate.

Moreover, Quebec's recent legislation on trust companies and on savings banks and credit unions contains strict provisions in this area and governs, among other things, insider trading and conflicts of interest.

[Text]

Je dirais de la façon même d'ailleurs qu'il avait été recommandé dans le rapport du Sénat de 1985.

Le deuxième sujet dont je voudrais traiter est la propriété étrangère.

On the subject of foreign ownership, I would like to say that in Quebec we are privileged, because although 50 per cent of all deposits are made into Quebec-regulated financial institutions, most of those institutions cannot be purchased by foreign owners, or indeed cannot be purchased at all. For example, the Mouvement Desjardins cannot be the subject of any takeover because it belongs to 4.5 million members. Also, being a cooperative, no one can make a takeover bid on the Mouvement Desjardins. The same is true of large mutual insurance companies. I refer to L'Industrielle-Alliance and La Laurentienne, both of which cannot be subject to take-over bids because they are mutual insurance companies. We in Quebec are lucky to have many financial institutions which belong to Quebecers or which are cooperatives and therefore cannot be the subject of take-over bids. I would also add that the provinces are not part of the Free Trade Agreement with respect to the 10-25 per cent rule. This statute remains in force in Quebec. According to recent comments by a minister who is no longer in the portfolio, there is no intention to change that part of our statutes which requires that foreign owners can own only 10 per cent of the shares of one group of institutions and no more than 25 per cent of financial institutions which fall into the other group. I have read the testimony made before this committee last week. Senator Kolber asked a question about whether Montreal Trust could be owned by Americans. I say that it is not possible, inasmuch as part of Montreal Trust, that part which comes under the Quebec Charter, is subject to Quebec legislation and therefore foreign owners cannot purchase more than 10 per cent of such institutions or 25 per cent if two shareholders are involved. This 10-25 per cent rule applies, I believe, in most other provinces.

The Chairman: So what you are saying is that the Free Trade Agreement, which included certain exemptions for American financial corporations coming into Canada with regard to ownership does not apply to provincially chartered institutions?

Mr. Fortier: It is part of the agreement. The agreement says with respect to financial institutions that it applies only at the federal levels in the United States and in Canada. That is my understanding of the Free Trade Agreement. Quebec has a 10-25 per cent rule in its statutes which cannot be changed by the Free Trade Agreement. Therefore, American companies that attempt to buy, for example, Montreal Trust will learn quickly that the provincial legislation applies.

Senator Kolber: Let us say that Montreal Trust changes its charter from a provincial charter to a federal one. Would there be any legal problem there?

[Traduction]

I would just like to add that this was the approach recommended in the Senate's 1985 Report.

The second subject I would like to discuss is foreign ownership.

Au sujet de la participation étrangère, je tiens à dire que nous sommes privilégiés au Québec parce que, même si 50 p. 100 de tous les dépôts sont versés dans des institutions financières réglementées par le Québec, la plupart de ces institutions ne peuvent pas être achetées par des étrangers, ni même être achetées du tout. Par exemple, il est impossible de prendre le contrôle du Mouvement Desjardins, parce qu'il appartient à ses 4,5 millions de membres. De plus, comme il s'agit d'une coopérative, personne ne peut faire une offre publique pour acheter le Mouvement Desjardins. Il en va de même pour les grandes compagnies d'assurances mutuelles. Je songe en particulier, à l'Industrielle-Alliance et à La Laurentienne, qui ni l'un ni l'autre ne peuvent faire l'objet d'une OPA parce que ce sont des mutuelles. Nous avons la chance, au Québec, que bon nombre d'institutions financières appartiennent aux Québécois ou soient des coopératives, de sorte que personne ne peut tenter de les racheter. J'ajoute également que les provinces ne sont pas visées par l'Accord de libre-échange en ce qui concerne la règle des 10-25 p. 100. Cette règle demeure en vigueur au Québec. Si j'en juge par ce qu'a déclaré récemment un ministre qui n'a plus ce portefeuille, le gouvernement du Québec n'a nullement l'intention de modifier cette partie de notre législation qui empêche les étrangers de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'un groupe d'institutions et plus de 25 p. 100 des institutions financières qui tombent dans l'autre groupe. J'ai lu les déclarations des témoins qui ont comparu devant le Comité la semaine dernière. Le sénateur Kolber avait demandé à un moment si les Américains pourraient devenir propriétaires de Montreal Trust. J'ai dit moi-même que c'était impossible dans la mesure où une partie de Montreal Trust, celle qui relève de la charte du Québec, est sujette à la législation québécoise, si bien que des étrangers ne peuvent pas acheter plus de 10 p. 100 de telles institutions ou 25 p. 100 s'il y a au moins deux actionnaires. Cette règle des 10-25 p. 100 s'applique, sauf erreur, dans la plupart des autres provinces.

Le président: Si je comprends bien, vous dites que l'Accord de libre-échange, qui prévoyait certaines exemptions en matière de propriété pour les sociétés financières américaines qui voulaient s'implanter au Canada, ne s'applique pas aux institutions qui ont une charte provinciale?

M. Fortier: Cela fait partie de l'Accord. Au sujet des institutions financières, il est dit dans l'Accord que celui-ci s'applique seulement aux paliers fédéraux aux États-Unis comme au Canada. En tout cas, c'est ainsi que je le comprends. Le Québec a dans sa législation une règle des 10-25 p. 100 que l'Accord de libre-échange ne peut pas modifier. Par conséquent, des sociétés américaines qui voudraient acheter Montreal Trust, par exemple, se rendraient très vite compte que la loi provinciale s'applique.

Le sénateur Kolber: Supposons que Montreal Trust remplace sa charte provinciale par une charte fédérale. Y aurait-il alors un problème juridique quelconque?

[Text]

Mr. Fortier: I understand that they were attempting to go the other way. At the moment, Montreal Trust is split between Montreal Trust Quebec and Montreal Trust Canada, and all this is complicated by the fact that Montreal Trust has purchased Crédit foncier canadien which is found throughout the 10 provinces.

Senator Kolber: But there is nothing to stop them from taking a federal charter?

Mr. Fortier: No. Montreal Trust could take a federal charter and, therefore, be subject to federal rules.

Senator Kolber: And selling to, for example, Proctor & Gamble?

Mr. Fortier: No, but I am saying that those companies in Quebec that wish to be protected by the 10-25 rule are so protected.

My third point deals with harmonization, which is also very important. This committee dealt with this aspect in large measure in its report of 1985. I have quoted your recommendation no. 178 in many of my speeches, as I think it is perfect. The recommendation states that Canada is a complex country with different provinces innovating in a different manner than Ottawa and that recognizing this difference is a real step forward for Canada. However, there is no doubt that we must harmonize somewhat, though not necessarily through having identical legislation.

Ces défis sont importants pour une compagnie. De fait, nous avons plusieurs compagnies québécoises qui prennent de l'expansion à l'extérieur du Québec et nous en sommes très fiers, que ce soit La Laurentienne qui possède l'Imperial Life qui est à charte fédérale, que ce soit l'Industrielle Alliance, que ce soit La Mutuelle des fonctionnaires du Québec, nous avons de fait plusieurs institutions financières du Québec qui prennent de l'expansion à l'extérieur du Québec.

C'est donc dire que c'est dans l'intérêt même du gouvernement du Québec qui veut le bien des institutions qui ont une charte provinciale, c'est dans l'intérêt même du Québec de s'assurer qu'à l'intérieur de ce que l'on peut appeler le marché commun canadien, qu'il soit possible pour une compagnie à charte du Québec de travailler dans les autres provinces de la même façon qu'il serait possible pour une compagnie à charte de la Colombie Britannique ou de l'Ontario de travailler au Québec sans trop de difficulté.

C'est la raison pour laquelle (je crois que c'est un fait public) j'ai été l'initiateur d'une politique voulant que nous devions harmoniser dans un premier temps entre les différentes provinces et dans un deuxième temps avec le gouvernement fédéral.

C'est donc dire qu'il y a un an ou un peu plus d'un an, j'ai pris l'initiative de rencontrer des gens comme M. Mel Couvelier qui est le ministre des finances en Colombie Britannique et qui est responsable des institutions financières et je suis allé le voir à Victoria pour lui dire qu'il était important de s'harmoniser. J'ai rencontré les autres ministres, Murray Elston en Ontario et Dick Johnston en Alberta.   ce moment-là, après avoir vu deux ou trois ministres, ils m'ont invité à une réunion qui à ce moment-là se tenait au Manitoba je crois pour signer

[Traduction]

M. Fortier:   ma connaissance, la direction qu'ils prennent est plutôt opposée.   l'heure actuelle, Montreal Trust est divisée entre Montreal Trust Québec et Montreal Trust Canada, et la situation est compliquée par le fait que Montreal Trust a acheté le Crédit foncier canadien qui a des succursales dans les dix provinces.

Le sénateur Kolber: Mais rien ne peut les empêcher de prendre une charte fédérale?

M. Fortier: Non. Montreal Trust pourrait prendre une charte fédérale et être ainsi assujettie aux règles fédérales.

Le sénateur Kolber: Et vendre son actif, par exemple, à Proctor & Gamble?

M. Fortier: Tout ce que je dis, c'est que, au Québec, les sociétés qui veulent être protégées par la règle des 10-25 sont effectivement protégées.

Mon troisième point concerne l'harmonisation qui est aussi une question très importante. Votre comité l'a traitée dans une large mesure dans son rapport de 1985. J'ai souvent cité votre recommandation né 178 dans mes discours, car je la trouve parfaite. On y dit que le Canada est un pays complexe dans lequel différentes provinces innovent dans une direction qui n'est pas celle adoptée par Ottawa, et qu'il est important pour le Canada d'accepter cette différence. Il n'en reste pas moins qu'un certain degré d'harmonisation est indispensable, même s'il n'est pas obligatoire que les lois soient identiques.

These challenges are important for a company. There are a number of Quebec companies that are expanding outside Quebec and we're very proud of that—whether it's La Laurentienne, which now owns Imperial Life, or Industrielle Alliance, or La Mutuelle des fonctionnaires du Québec—in short we have a number of institutions that are expanding outside Quebec.

So it's in the interests of the Quebec government, which wants institutions with a provincial charter to do well, it's in Quebec's interests to ensure that within what might be called the Canadian common market it's possible for a company with a Quebec charter to operate in other provinces, in the same way it would be possible for a company with a British Columbia or Ontario charter to operate in Quebec without too much difficulty.

That's why I (as you probably know) was the first to call for a policy of harmonization, initially among the various provinces and then between Ottawa and the provinces.

A year ago, or a little more than a year ago, I took the initiative of meeting with people like Mel Couvelier, who is British Columbia's Minister of Finance and is responsible for financial institutions in that province, and I went to Victoria to tell him how important harmonization is. I also met with Murray Elston of Ontario and Dick Johnston of Alberta. At that time, after I had seen two or three cabinet ministers, they invited me to a meeting being held in Manitoba, I think, for the purpose of signing an agreement among the four western

[Text]

une entente entre les quatre provinces de l'ouest. Elles avaient décidé de signer une entente pour échanger de l'information. Vous connaissez le contexte. Avec la faillite de Principals, il a été démontré que certains «regulators», certaines personnes de Colombie Britannique ou de d'autres provinces avaient demandé de l'information à l'Alberta. L'information n'avait pas été transmise.

Il est certain que l'on ne peut pas continuer au niveau des provinces ou au niveau des «regulators» des différentes provinces à ne pas permettre l'échange d'information au niveau des «regulators». Il faut s'assurer qu'une institution d'une autre province qui vient au Québec en particulier puisse recevoir cette information. On ne peut pas continuer de faire en sorte que l'inspecteur général des institutions financières du Québec n'ait pas toutes les informations disponibles en Ontario ou qu'il n'ait pas toutes les informations disponibles en Colombie Britannique ou en Alberta.

Je ne veux pas insister là-dessus mais il y a eu des cas de fiducie qui ont fait faillite, qui ont eu des difficultés financières, des compagnies à charte de l'Ontario et au moment où l'inspecteur général du Québec demandait de l'information à l'Ontario, on lui a refusé l'information. Cette situation-là ne peut pas continuer et c'est la raison pour laquelle au niveau des ministres, je les ai convaincus que l'alternative serait une guérilla entre le Québec, l'Ontario et les autres provinces. Cette guérilla ne nous mènerait nulle part. C'est donc dire que je les ai convaincus très facilement que nous devons donner l'exemple et nous harmoniser.

Je voudrais insister sur le fait puisque certains semblent minimiser les progrès qui ont été faits dans ce sens qu'à la suite de la réunion du Manitoba; nous avons tenu une réunion au Québec en décembre l'année dernière et par la suite nous avons tenu une réunion je crois à Vancouver et une dernière réunion a eu lieu à Moncton le 30 août dernier. Je voudrais insister sur le fait que même si certains croient que les progrès sont là, que les progrès sont quand même véritables. Si on mesure les progrès parce que on se réfère toujours à l'Europe, au marché commun européen et on croit que les progrès se font à un rythme extrêmement rapide pour arriver à 1992, je crois qu'il est normal que ce genre de discussions entre les gouvernements prennent un certain temps et que les progrès ne se fassent pas en une semaine.

Quand même je dois vous dire et j'ai ici un document qui est le Summary of Recommendations for Consideration by Ministers et ce rapport-là a été adopté. Bien sûr, nous avons traité du Financial Reporting où il est question de «ownership», de «court trust power», c'était en relation avec les sociétés de fiducie, «capital adequacy», «auditor's investment powers», c'est donc dire que les principes sous-jacents à une certaine harmonisation en ce qui concerne les sociétés de fiducie ont déjà été acceptés et que les provinces vont dans la direction d'harmoniser leurs différentes législations, non seulement pour échanger de l'information mais pour s'assurer qu'il y a une certaine équivalence entre les lois des différentes provinces.

Bien sûr, nous avons signé en décembre l'année dernière l'entente de l'ouest qui permettait l'échange d'information. Elle a été signée maintenant par les dix provinces canadiennes

[Traduction]

provinces. They had decided to enter into an agreement to exchange information. You're familiar with the context. When the Principal Group collapsed, certain regulators in British Columbia and other provinces had asked Alberta for information, and that information had not been provided.

Obviously we can't go on like that at the provincial level or at the level of the various provincial regulators, not allowing exchanges of information among the regulators. We have to make sure that if an institution from another province comes to Quebec, for instance, the Inspector General of financial institutions in Quebec must have all the information available in Ontario, say, or in British Columbia or Alberta.

I don't want to harp on this, but there have been cases of trust companies that have gone bankrupt or got into financial difficulties, companies with Ontario charters, and when Quebec's Inspector General asked for information from Ontario he was refused. This situation cannot be allowed to continue, and that is why at the ministers' level I have convinced them that the alternative would be conflict among the provinces, which would get us nowhere. So it was easy for me to convince them that we should set an example and harmonize.

I would like to stress the fact, since some people seem to be minimizing the progress that has been made, that following the Manitoba meeting we held a meeting in Quebec in December of last year and then there was another meeting in I believe Vancouver and a final one in Moncton on August 30 of this year. I would like to stress that despite what some people seem to think, progress is being made. If we measure our progress against what is happening in Europe and it looks like extremely rapid progress to aim at 1992, then I think it's normal for this type of discussion between governments to take a certain time. Rome wasn't built in a day.

But I want to say that I have here a document, the "Summary of Recommendations for Consideration by Ministers", and this report has been adopted. We dealt with financial reporting, with questions of ownership, court trust power (with reference to trust companies), capital adequacy, auditor's investment powers—in short, the underlying principles needed for a certain degree of harmonization with respect to trust companies have already been accepted, and the provinces are heading toward harmonization of their various pieces of legislation, not only as far as exchanges of information are concerned but also to make sure there is a certain degree of equivalence among the various provinces.

Of course, in December of last year we signed the western agreement that made exchanges of information possible. It has

[Text]

pour s'assurer qu'il y a échange d'information au niveau des «regulators».

Je vais répondre tout de suite à la question qui me sera posée j'en suis certain et qui est la suivante: Pourquoi n'avez-vous pas invité le ministre fédéral des institutions financières à collaborer avec vous à cet effet. Au début, nous désirions nous entendre entre nous puisque nous savions qu'il y avait certaine divergence d'opinion entre les différentes provinces. Je dois préciser qu'à la dernière réunion de Moncton tenue le 30 août dernier, nous avons invité M. Gilles Loiselle qui a décliné notre invitation parce qu'il était sur le point de faire approuver son «package» de législations par son gouvernement et qu'il ne se sentait pas prêt à participer à nos discussions à ce moment-là.

Il est vrai et j'en suis convaincu que cette initiative que j'avais prise d'harmoniser les législations au niveau des dix provinces devra se continuer avec le gouvernement fédéral. D'ailleurs le gouvernement fédéral, j'en suis sûr, sera disposé à signer cette entente de partage d'information, ce qui voudrait dire qu'en définitive, même si les provinces n'abdiquent pas leur responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les sociétés de fiducie et leur société d'assurance parce que la Constitution, à mon humble avis, leur donne une autorité certaine à ce sujet. Si nous avons une entente sur l'harmonisation des différentes législations, si nous avons une entente sur l'échange d'information entre le gouvernement fédéral et les dix provinces canadiennes (entente qui existe déjà entre les dix provinces canadiennes) à ce moment-là nous aurions à toutes fins pratiques la même situation qui prévaudra dans l'Europe du marché commun en 1992.

Mr. Chairman, that concludes the opening comments I have to make. I should like to circulate a copy of these notes.

Alors ce sont les notes que j'avais présentées lors de la conférence des ministres responsables des Institutions financières et je les remets au secrétaire.

I am willing to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you very much. You have, in a short period, covered a lot of important ground. Senator Poitras, would you, as a Quebec financial wizard, mind opening the questioning?

Le sénateur Poitras: C'est la première rencontre que j'ai avec monsieur Fortier depuis qu'il a changé de centre d'intérêt. Je voudrais d'abord lui souhaiter bon succès. Deuxièmement, je voudrais féliciter le monde des affaires et de la finance qu'il ait choisi comme carrière de demeurer dans le secteur financier. Je pense que c'est un acquis pour le monde des affaires. Je suis très heureux qu'il puisse participer à l'avenir dans ces grandes questions très importantes pour notre pays.

J'ai tout d'abord une question d'ordre général, monsieur Fortier. Vous dites que vous avez très rapidement et je pense que c'est le consensus général, changé des choses sur le plan financier. Dans le monde financier, on veut souvent procéder avec beaucoup de précaution pour ne pas causer de chaos, pour ne pas causer de problème majeur avec des changements trop rigides et tout cela.

[Traduction]

now been signed by all ten provinces, which will ensure a free flow of information among regulators.

I'm going to respond right away to a question someone is sure to ask, and that is, "Why didn't you invite the federal minister responsible for financial institutions to work with you on this?". At the start we wanted to reach agreement among ourselves, because we knew there were differences of opinion among the provinces. We did invite Mr. Gilles Loiselle to our last meeting, on August 30 in Moncton, but he declined because he was on the verge of getting his government's approval for his package of legislation, and he didn't feel ready to participate in our discussion at that time.

It is true, and I am convinced, that the process I initiated of getting legislation harmonized at the level of the ten provinces will have to continue with the federal government. But I'm sure the federal government will be prepared to sign the agreement on information sharing, which would mean that finally—even if the provinces don't abandon their constitutional responsibility for trust companies and insurance companies (because in my humble opinion the Constitution gives the provinces certain powers in that area)—if we have an agreement on exchanges of information between Ottawa and the provinces (the same agreement we already have among the provinces themselves), then we would to all intents and purposes have the same situation that the European Common Market will have in 1992.

Monsieur le président, j'en ai fini avec ma déclaration liminaire et je voudrais maintenant faire circuler un double de ces notes.

These were the notes I presented to the conference of ministers responsible for financial institutions. I will give them to the clerk.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Vous avez soulevé beaucoup de points importants en très peu de temps. Monsieur le sénateur Poitras, vous qui êtes un des génies financiers du Québec, voudriez-vous poser la première question?

Senator Poitras: This is my first meeting with Mr. Fortier since he switched career paths. I would like to begin by wishing him the best of luck. Secondly, I would like to congratulate the business and financial worlds on their good fortune. Mr. Fortier is an asset to the business community and I am very happy that he has an opportunity to be involved, in the future, in these major issues of significant importance to our country.

First off, I have a general question for you, Mr. Fortier. You noted that you moved quickly—and I think that's the general consensus—to initiate some changes from a financial standpoint. In the financial world, people often proceed with a great deal of caution in order not to create chaos or any major problems as result of rapid change.

[Text]

Selon votre expérience et si c'était à refaire, est-ce que des changements rapides peuvent s'effectuer en affaires, est-ce que ça crée des chaos, est-ce que ça cause des problèmes majeurs pour le secteur financier? Si vous travailliez au plan canadien comme nous le faisons, est-ce que vous croyez qu'il serait valable, malgré qu'il puisse y avoir déjà des conglomérats ailleurs, d'agir dans le même sens au plan canadien?

M. Fortier: Je vous remercie monsieur le sénateur pour vos compliments. J'espère que vous ne me proposez pas de faire carrière maintenant au Parlement canadien après avoir fait carrière à Québec.

Je voudrais dire ceci. Justement dans ce discours que j'ai remis au secrétaire, je faisais allusion à certains paramètres qui m'avaient guidé.

Toutefois, certains paramètres que j'avais alors présentés m'ont constamment servi de guide dans l'élaboration des réformes que j'entreprenais au Québec, soit:

le respect le plus complet possible de la réalité économique et politique dans lequel les institutions se sont développées et ont acquis la réputation de confiance et d'efficacité qu'on leur reconnaît;

Et deuxièmement,

l'évitement de perturbations dans les structures de l'industrie, en respectant intégralement le régime de juridiction partagée sur les institutions financières qui a d'ailleurs permis le développement d'une industrie solide et qui contribue à la richesse de la société canadienne.

Alors il est bien certain que lorsque l'on doit légiférer, il faut faire des arbitrages. Pour ma part, après avoir fait moult consultations, que ce soit en commission parlementaire ou même des consultations privées parce que je rencontrais tous les dirigeants québécois des institutions financières avant de légiférer, en définitive, j'ai fait des arbitrages, je suis allé de l'avant. Il me semble bien évident que la Chambre des communes et le Sénat éventuellement devront procéder de la même façon. On ne peut pas faire plaisir à tout le monde et à son frère et à son oncle. Il faut faire des arbitrages.

Cependant je voudrais dire que les propositions que j'ai faites pour le Québec (et je l'ai dit à plusieurs reprises) pourraient servir de base pour le gouvernement canadien parce que je crois que le genre de proposition que nous avons faite pourrait s'appliquer dans toutes les provinces canadiennes sans aucune difficulté.

Je relisais la présentation que certaines personnes ont faite la semaine dernière. On s'inquiétait de certaines initiatives du Québec. Quand je lis certains commentaires de certaines personnes qui ne savent pas ce que nous faisons au Québec et qui ne connaissent pas la réalité, je trouve ça un peu amusant de recevoir des recommandations de gens qui viennent de provinces qui ont eu des difficultés d'institutions financières et même avec le gouvernement fédéral.

Je voudrais vous rappeler qu'au Québec, nous n'avons pas eu une faillite d'institution financière depuis 25 ans. Il n'y en a pas eu. Je touche du bois, il n'y en a pas eu. Mais vous savez, avant que l'on s'inquiète outre mesure de nos initiatives, il faudrait bien que ceux qui nous font des recommandations com-

[Traduction]

Speaking from experience, if you had to do things over again, would you say that rapid change was possible in the business world, or does it in fact lead to chaos and big problems for the financial industry? Looking at things from a Canadian perspective, as we do, despite the fact that conglomerates may already exist elsewhere, do you think it's wise to act in this same way in Canada?

Mr. Fortier: Thank you for your gracious words, Senator. I hope you're not suggesting that I should begin a new career with the Canadian Parliament after having worked for the Quebec government.

In the notes which I submitted to the clerk, I alluded to certain basic beliefs which had guided my actions when I initiated reforms in the province of Quebec.

Firstly, I had total regard for the economic and political situation in which the institutions had developed and acquired their reputation for trust and efficiency.

Secondly,

I took care not to disrupt industry's structure by respecting the policies of shared jurisdiction over financial institutions. Shared jurisdiction has led to the development of a strong industry, one that contributes to the wealth of Canadian society.

When it becomes necessary to introduce legislation, some negotiation is of course required. I have been involved in numerous consultations, both in a parliamentary committee setting and in private, with leaders of Quebec's financial institutions, prior to the introduction of legislation. It's very clear to me that the House of Commons and Senate will eventually have to proceed in the same manner. You can't please everyone. Some negotiation is necessary.

However, as I have stated repeatedly, the measures that I proposed for Quebec could also serve as a basis for the federal government. This type of proposal could easily apply to all provinces in Canada.

I reviewed the presentations made by some witnesses last week. Concerns were expressed about some of Quebec's initiatives. When I read some of the comments made by people who don't know what we are doing in Canada and have no knowledge of the present situation, I find it rather amusing to get recommendations from individuals from provinces that have had problems with their financial institutions and even with the federal government.

I would remind you that not one of Quebec's financial institutions has gone bankrupt in the last 25 years. Touch wood, there have not been any bankruptcies. Before getting overly concerned about our initiatives, perhaps those making the recommendations would be better off facing the facts and real-

[Text]

mençant à regarder la réalité en face et voient que malgré les initiatives que nous avons prises au Québec, nous avons quand même réussi à bâtir des institutions financières fortes et en bonne santé financière.

Le sénateur Ottenheimer: En général, je voudrais vous demander votre point de vue sur la question du décloisonnement des piliers et peut-être aussi sur un autre aspect, nous savons que la législation québécoise sur les compagnies de fiducie ne se rend pas aussi loin que les propositions fédérales. J'aimerais vous demander pourquoi et si vous pensez que les propositions fédérales seront appuyées par le Québec.

M. Fortier: D'une part, en ce qui concerne les propositions fédérales, je ne les connais pas. Si vous les connaissez, vous êtes plus chanceux que moi.

C'est un secret de polichinelle que j'avais combattu les propositions dans l'avant-projet de loi sur les sociétés de fiducie que monsieur Hockin avait présenté. Je me suis plu à monter un lobby québécois et même pan-canadien très puissant contre l'avant-projet de loi sur les sociétés de fiducie, parce que je croyais qu'il n'allait pas dans le meilleur intérêt du Canada et du Québec.

En ce qui concerne les principes de base qui m'ont guidé, ils se retrouvent dans ce document sur la réforme des institutions financières où l'on dit:

Premier principe, de permettre le décloisonnement par filiale . . .

Pour nous, au Québec, c'est très important de faire en sorte que le décloisonnement se fasse par filiale et que chacune des filiales ait une responsabilité propre. Nous croyons que ça serait une erreur de copier peut-être ce qui se fait en Europe où certaines banques deviennent des banques universelles. C'est-à-dire, qu'en Europe certaines banques peuvent vendre de l'assurance, peuvent vendre à peu près n'importe quoi, peuvent vendre n'importe quel produit financier. Nous croyons, en ce qui concerne les institutions financières du Québec, que les sociétés de fiducie, même s'il y a un certain «overlap on the fringe» sur les responsabilités de d'autres types d'institutions financières, que les sociétés de fiducie à la base doivent être des sociétés de fiducie.

Nous croyons que les compagnies d'assurance, même si on leur permet «on the fringe» de faire un certain «overlap» avec d'autres types d'institutions financières, que pour le «core powers» pour leur responsabilité majeure elles doivent rester des compagnies d'assurance.

Donc, notre principe de base est à l'effet que nous devrions permettre le décloisonnement par filiale. Je suis tout à fait d'accord pour que les banques puissent éventuellement acheter les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie et des valeurs mobilières. Cependant que chaque type d'activité se retrouve plutôt à l'intérieur d'une filiale et cela c'est plus facile pour les «regulators» de contrôler les différents types d'institutions financières.

J'ai été un de ceux qui ont négocié l'entente avec le gouvernement fédéral. D'ailleurs Stanley Beck collaborait avec nous pour s'assurer que même si les banques achetaient des cour-

[Traduction]

izing that in spite of these initiatives, we have managed to build strong, healthy financial institutions in the province of Quebec.

Senator Ottenheimer: I would like your general opinion about deregulation by financial sector. Also, Quebec's trust company legislation does not go as far as the federal legislative proposals. Why is that? Furthermore, do you think Quebec will support the federal proposals?

Mr. Fortier: For one thing, I'm not familiar with the federal proposals. If you are, then you're one up on me.

It's no secret that I opposed the provisions in the draft legislation on trust companies tabled by Mr. Hockin. I organized a strong Quebec and Canadian lobby against this pre-bill on trust companies because I felt that it was not in the best interests of Canada or Quebec.

As for the basic principles that guided my actions, I believe they can be found in the paper on the reform of financial institutions.

The first principle is to bring about deregulation by sector and to ensure that each sector has its own area of responsibility.

We feel it would be a mistake to pattern ourselves after Europe where some banks have become all-purpose banks, that is to say they sell insurance and just about every type of financial product imaginable. As far as Quebec's financial institutions are concerned, we feel that even if trust companies overlap into the jurisdiction of other types of financial institutions, they must fundamentally remain trust companies.

We feel that even if insurance companies are allowed to move into the areas of responsibility of other financial institutions, they too must remain, first and foremost, insurance companies.

Basically, we believe in deregulation by sector. I completely agree that banks should eventually be allowed to buy insurance companies, trust companies and securities firms. However, each type of activity should remain within a particular sector to make it easier for regulators to monitor the different types of financial institutions.

I helped to negotiate the agreement with the federal government. In fact, Stanley Beck worked with me to ensure that even if banks purchased securities companies, the provinces

[Text]

tiers en valeur mobilière, que les provinces puissent continuer à exercer leur juridiction. Nous avons signé une entente avec le Surintendant des institutions financières, la Commission des valeurs mobilières du Québec et the Ontario Securities Commission. A mon avis la situation est bien contrôlée et chacun y trouve son compte.

Pour répondre à votre question, oui, nous sommes tout à fait d'accord avec le décloisonnement. Nous croyons qu'il doit se faire par filiale spécialisée et que chacune des filiales devra garder un champ d'activités qui lui est plutôt propre tout en permettant certaines activités périphériques qui permettent un certain «overlap» pour permettre la compétition.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, monsieur Fortier.

Senator Kolber: I have two questions. The first is regarding commercial links. I am personally greatly troubled by the idea of commercial links between industrial companies and financial institutions, for example. Do you not foresee a time when some of these conglomerates or groups, or whatever you want to call them, are going to be so large and so powerful, as some of them are already becoming, that they will, in fact, dictate to governments what sort of legislation should be put into being? There are now groups in Canada walking into banks and saying, "If you do this, that or the other thing, we will take our business away," and they are big enough to say it. You do not yet have that problem in Quebec, but there has been a number of instances documented where financial institutions have turned down loan applications to competitors of their parent companies because they are in the same business. I think this is going to proliferate. It is fine if you have a nice guy like Paul Desmarais, who is a perfectly wonderful gentleman, but what happens if one day he sells to somebody who is perhaps a lot more greedy?

Mr. Fortier: I do not share your concern, for two reasons. First, there is a lot of competition among financial institutions. Of course, you are right that in Ontario there are larger groups than in Quebec, but when I look at the number of financial institutions, either Canadian-owned or foreign-owned, operating in Ontario and Quebec, I see that it is quite possible for anyone to go around and negotiate a loan without too much difficulty. I have difficulty foreseeing the kind of situation you are describing, because I look at the number of foreign banks operating in Canada, in Montreal or in Toronto, and the large trust companies increasingly offering commercial loans, and I have a lot of difficulty trying to envisage a situation where someone would be refused a loan because a sister company belongs to a financial institution.

Senator Kolber: That has already happened.

Mr. Fortier: Things happen, but are you telling me that you know of an instance—

Senator Kolber: Absolutely.

Mr. Fortier: —where someone could not obtain any loans at all?

Senator Kolber: I did not say that.

[Traduction]

would still be able to exercise their jurisdiction over this area. We signed an agreement with the Superintendent of Financial Institutions, the Quebec Securities Commission and the Ontario Securities Commission. In my opinion, the situation is well regulated and each party is well served.

To answer your question, yes, we fully support deregulation. We feel that it should proceed by specialized sector, but that each particular sector should retain its own area of responsibility, without excluding the possibility of a certain amount of overlap into some areas to allow for some competition.

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Fortier.

Le sénateur Kolber: J'ai deux questions. La première concerne les liens commerciaux. Je suis personnellement très inquiet à l'idée qu'il pourrait y avoir des liens commerciaux entre des sociétés industrielles et des institutions financières, par exemple. Ne craignez-vous pas que certains de ces conglomerats ou de ces groupes—appelez-les comme vous voulez—deviennent si gigantesques et si puissants, ce qui est déjà le cas de certains, qu'ils seront en mesure de dicter des mesures législatives au gouvernement? Il y a déjà des groupes au Canada qui se permettent de dire à des banques, parce qu'ils sont assez puissants, «si vous faites cela ou autre chose, nous changerons de banquier». Ce problème n'existe pas encore au Québec, mais il y a eu divers cas documentés où des institutions financières ont refusé d'accorder des prêts aux concurrents de leur société-mère parce qu'ils avaient le même genre d'activité. Je pense que ce sera de plus en plus fréquent. Il n'y a pas de problème si vous avez affaire à quelqu'un comme Paul Desmarais qui se comporte toujours de façon irréprochable, mais que se passerait-il s'il décidait un jour de vendre sa société à quelqu'un de beaucoup plus gourmand?

M. Fortier: Je ne partage pas vos craintes pour deux raisons. Tout d'abord, la concurrence est vive entre les institutions financières. Vous avez bien sûr parfaitement raison de dire qu'il y a en Ontario des groupes plus importants qu'au Québec. Néanmoins, quand je vois le nombre d'institutions financières qui exercent leurs activités en Ontario et qu'au Québec, qu'elles appartiennent à des intérêts canadiens ou étrangers, je pense qu'il est tout à fait possible pour n'importe qui de négocier un prêt sans trop de difficulté. J'ai du mal à envisager le genre de situation que vous décrivez quand je vois le nombre de banques étrangères qui sont présentes au Canada, à Montréal ou à Toronto, d'autant plus que les grandes sociétés de fiducie accordent de plus en plus des prêts commerciaux. J'ai beaucoup de mal à imaginer que quelqu'un se verrait refuser un prêt simplement parce qu'une société-sœur appartient à une institution financière.

Le sénateur Kolber: C'est déjà arrivé.

M. Fortier: Bien des choses se produisent, mais voulez-vous dire que vous connaissez un cas...

Le sénateur Kolber: Absolument.

M. Fortier: ... ou quelqu'un n'a pas pu obtenir du tout de prêt?

Le sénateur Kolber: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

[Text]

Mr. Fortier: There are rules for that. In my presentation I said that the Government of Canada, as we have done in Quebec, can legislate in order to create ethics committees made up of members of the board from outside of the group itself, therefore ensuring that that kind of situation would not develop. However, the other concern I have is that in Quebec we have the situation that more large industrial groups are coming into the province and buying our commercial and industrial companies. We were not very happy in Quebec when the Dutch group purchased Le Groupe Commerce, nor were we very happy when Stone Containers purchased Consolidated Bathurst. This is why our philosophy is to ensure that our financial institutions can develop commercial links so that we would remain the master of our economy.

Senator Kolber: You are onto a different subject now.

Mr. Fortier: I am not too sure.

Senator Kolber: I do not think financial institutions have much to do with Stone Containers or Consolidated Bathurst. You are talking about being maîtres chez-nous and I am with you.

Mr. Fortier: I think this philosophy could operate at the federal level. No doubt Canadians wish to remain masters of their economy to a large degree. That is my point of view. I am not asking anyone to share it, if you disagree with me, but I do believe as a Canadian, that we should have a series of financial institutions helping Canadians to remain owners of our own economy. We in Quebec think it could be done and we believe it could be done at the Canadian level as well.

Senator Kolber: You do that with the caisse de dépôt, but that is a particularly outstanding institution that carries out your national objectives in Quebec.

Mr. Fortier: There are large financial institutions in English Canada other than the caisse de dépôt. There is a lot of money floating around Canada, so you do not have to have anything to do with the caisse. However, I am not here to start a discussion about the caisse de dépôt.

Senator Kolber: You started that discussion. We are just ending it.

The Chairman: Mr. Fortier, unfortunately we have another witness and we are limited as to how much time we have. I am sure we may even wish to call you back.

Senator Kolber: May I ask one more question?

The Chairman: Surely.

Senator Kolber: I should like you to clarify your views on harmonization. I did not get them clearly. Is your first objective to have harmonization among all of the provinces?

Mr. Fortier: The object of harmonization is to have legislation in different provinces regarding, for example, insurance companies or trust companies, in such a way that if a provincially chartered company wishes to operate across Canada, then that could be done without any difficulty at all. That means that if we are talking about a company chartered in

[Traduction]

M. Fortier: Il existe des règles pour ce genre de chose. J'ai dit tout à l'heure que le gouvernement du Canada pourrait légiférer, tout comme nous l'avons fait au Québec, pour créer des comités d'éthique constitués de membres du conseil d'administration n'appartenant pas au groupe lui-même, afin d'éviter ce genre de situation. Toutefois, l'autre chose qui me déplaît au Québec, c'est que les grands groupes industriels sont de plus en plus nombreux à venir racheter nos sociétés commerciales et industrielles. Nous n'étions pas très heureux au Québec quand le groupe Dutch a acheté Le Groupe Commerce, ou quand Stone Containers a racheté Consolidated Bathurst. C'est pourquoi nous voulons permettre à nos institutions financières de développer des liens commerciaux pour que nous restions maîtres de notre économie.

Le sénateur Kolber: Vous avez changé de sujet.

M. Fortier: Je n'en suis pas tellement sûr.

Le sénateur Kolber: Je ne pense pas que les institutions financières aient grand-chose à voir avec Stone Containers ou Consolidated Bathurst. Vous parlez d'être maîtres chez vous, et je vous comprends.

M. Fortier: Je pense que ce raisonnement est valable aussi au palier fédéral. Il est certain que les Canadiens désirent rester maîtres de leur économie dans une large mesure; c'est du moins ce que je pense. Mais, en tant que Canadien, je crois que sincèrement que vous devrions avoir des institutions financières qui aident les Canadiens à demeurer propriétaires de leur économie. Nous avons pensé que c'était possible au Québec, et nous croyons que c'est également faisable à l'échelle du Canada.

Le sénateur Kolber: Vous y parvenez avec la Caisse de dépôt, mais c'est une institution tout à fait exceptionnelle qui s'efforce d'atteindre vos objectifs nationaux au Québec.

M. Fortier: Il existe de grandes institutions financières au Canada anglais en dehors de la Caisse de dépôt. Il y a beaucoup d'argent à placer au Canada, et la Caisse de dépôt n'est pas la seule solution. Quoi qu'il en soit, je n'ai pas l'intention d'entamer une discussion sur la Caisse de dépôt.

Le sénateur Kolber: C'est vous qui l'avez commencée; nous ne faisons qu'y mettre un terme.

Le président: Monsieur Fortier, nous manquons malheureusement de temps et nous avons un autre témoin à entendre. Je suis certain que nous envisagerons même de vous inviter de nouveau.

Le sénateur Kolber: Puis-je poser une dernière question?

Le président: Naturellement.

Le sénateur Kolber: J'aimerais que vous précisiez votre pensée sur l'harmonisation. Je ne vous ai pas bien compris. Votre premier objectif est-il de réaliser une certaine harmonisation entre toutes les provinces?

M. Fortier: L'objet de l'harmonisation est d'avoir une législation dans différentes provinces en matière, par exemple, de compagnies d'assurances ou de sociétés de fiducie, de façon qu'une société à charte provinciale qui désire étendre ses activités à l'ensemble du Canada puisse le faire sans difficulté. Par exemple, dans le cas d'une société à charte québécoise, cela

[Text]

Quebec, then the federal government and the nine other provinces should be satisfied that the kind of powers or requirements regarding capital that we would create by legislation or otherwise would be acceptable, mutatis mutandis, to the governments of the other provinces.

Of course, this is similar to the situation that will prevail in the European Community in 1992. I do not think that the legislation regarding Italian banks will be identical to the legislation in the United Kingdom regarding British banks, but somehow they will find a way of ensuring that capital adequacy and the powers and some other aspects of their legislation would be somewhat acceptable to them. This is why I am saying that harmonization, to me, does not mean having identical legislation. We do not need identical legislation because it could be that a small trust company would operate only in British Columbia, and inasmuch as it does not wish to come into Ontario or Quebec, if British Columbia wished to have its own legislation regarding trusts that operate locally, that is its business. The problem only arises when the B.C. trust company, for example, would wish to get out of B.C. and come into Alberta, Ontario or Quebec. That is when we have to discuss harmonization.

Senator Kolber: I am still slightly confused. I understand what you are saying, but we read in the paper that La Laurentienne had some difficulty with the federal regulators because of the definition of sufficiency of capital. Would that give the federal legislators jurisdiction if they wanted to go into Ontario to say, "You cannot come here because you are not meeting our capital requirements"?

Mr. Fortier: I did not deal with that subject, but it is very important. There is no doubt that the whole subject of what we call double counting of capital has to be harmonized. I fully agree with you.

Senator Kolber: At this moment, it is not.

Mr. Fortier: At this moment we have to do our homework. If you read the latest report of the Economic Council of Canada, it is saying that the application of traditional rules, such as the 5 per cent for a bank, does not mean anything because most of the risks are off the balance sheet. So we have to devise a system whereby the true risks can be measured. Some people seem to be happy saying that we should just get consolidated financial statements and then apply 5 per cent. What I am telling you is that it is more complex than that. However, I do agree that we will have to harmonize capital adequacy and that, regarding double counting of capital, we should have identical rules.

I do believe that your recommendation No. 78 applies, which states:

Le comité reconnaît, et je cite:

L'existence de compétences multiples peut compliquer et complique effectivement le fonctionnement du secteur financier canadien. Cette situation est toutefois très profi-

[Traduction]

signifie que le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces doivent savoir que le genre de pouvoirs ou les exigences concernant le capital que nous créerions par voie législative ou autrement seraient automatiquement acceptables aux yeux des gouvernements des autres provinces.

Naturellement, c'est aussi la situation qui existera dans la Communauté européenne en 1992. Je ne pense pas que la législation italienne sur les banques sera identique à la législation britannique, mais les Européens trouveront un moyen de s'assurer que les règles sur le capital ou sur les pouvoirs, et d'autres aspects de la législation, seront acceptables pour tout le monde. C'est pourquoi je dis que l'harmonisation, à mes yeux, n'est pas synonyme de lois identiques. Nous n'avons pas besoin que la législation soit identique partout, parce qu'il se peut très bien qu'une petite société de fiducie n'exerce ses activités qu'en Colombie-Britannique et n'ait pas l'intention de s'implanter en Ontario ou au Québec. Dans ce cas, si la Colombie-Britannique souhaite avoir sa propre loi sur les sociétés de fiducie locales, je ne vois pas pourquoi on l'en empêcherait. Le problème se poserait seulement si cette société de fiducie de Colombie-Britannique, par exemple, désirait étendre ses activités à l'Alberta, à l'Ontario ou au Québec. L'harmonisation est nécessaire dans cette perspective.

Le sénateur Kolber: Les choses ne sont toujours pas claires dans mon esprit. Je comprends ce que vous dites, mais les journaux nous apprennent par exemple que les autorités fédérales donnent du fil à retordre à La Laurentienne à cause de la définition de ce qui constitue un capital suffisant. Est-ce que cela donnerait des pouvoirs aux législateurs fédéraux s'ils voulaient aller en Ontario pour dire «Vous ne pouvez pas venir ici parce que vous ne répondez pas à nos exigences en matière de capital»?

M. Fortier: Je n'ai pas abordé cette question qui est pourtant très importante. Il est évident qu'il faut absolument harmoniser toute la question de ce que nous appelons la double comptabilisation du capital. Je partage entièrement votre avis.

Le sénateur Kolber: Pour le moment, ce n'est pas le cas.

M. Fortier: À l'heure actuelle, nous avons du pain sur la planche. Dans son dernier rapport, le Conseil économique du Canada a déclaré que l'application des règles habituelles, comme la règle des 5 p. 100 pour une banque, ne rimait à rien parce que la plupart des risques ne sont pas comptabilisés au bilan. Il nous faut donc concevoir un système qui permettrait de mesurer les risques véritables. Certaines personnes semblent penser qu'il suffit d'obtenir les états financiers consolidés et d'appliquer la règle des 5 p. 100. Je peux vous dire que c'est bien plus complexe que cela. De toute façon, je conviens que nous devons harmoniser les règles sur le capital et que nous devrions avoir des règles identiques en ce qui a trait à la double comptabilisation du capital.

À mon avis, votre recommandation n° 78, dont voici le texte, s'applique:

Shared jurisdiction can be a complicated process and it can affect the financial sector in Canada. However, it

[Text]

table car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence.

Obviously, regarding critical items, we have to harmonize, and the subject we have raised is one on which we would have to harmonize, but we will have to harmonize across Canada.

Senator Poitras: I should like to have your point of view on ownership, which is a major issue for many companies. What is your position on ownership?

Mr. Fortier: As against?

Senator Poitras: As a whole.

Mr. Fortier: Wide ownership versus concentrated ownership?

Senator Poitras: Yes.

Mr. Fortier: I think we should favour both. Some people are very happy with wide ownership. There are advantages and disadvantages with wide ownership. Some observers have mentioned, rightly so, that the power is concentrated in the hands of key managers in widely-held companies such as the Home Bank. There are also advantages to having some concentration. For example, when Power was controlling Montreal Trust, one just had to look at the performance of Montreal Trust, the quality of its services, the professional performance of the company, to realize that Power did a great job developing Montreal Trust.

Personally, I think both types of ownership should be favoured. I do not think that by legislation we should favour only one and exclude the other.

The Chairman: Then are you saying, Mr. Fortier, that as far as federal institutions are concerned—and I am talking now of Class A banks—

Mr. Fortier: I did not work at the federal level; therefore, I would not make a recommendation of that sort.

The Chairman: This committee will have to look at that issue. Ownership is one of the major directives. Have you any personal ideas?

Mr. Fortier: There is no magic virtue to wide ownership. I have now worked for the Mouvement Desjardins for a week, which is obviously widely-held in Quebec. Almost 50 per cent of all deposits made by individuals are made to the Mouvement Desjardins. There are 4.3 million members with \$42 billion in assets.

Having said that, I fully realize that other types of financial institutions—looking at Montreal Trust and Canada Trust—do a great job, too. So I think both types of ownership are good and should be allowed.

If you are asking me whether we should allow that for banks, that is another question, because then you have to think in terms of foreign ownership, which is a different question.

Personally, I thought that the recommendation made at one point in time by the National Bank, I think, to the effect that

[Traduction]

does have its advantages in that it promotes flexibility, innovation, new ideas and healthy competition.

De toute évidence, pour ce qui est des éléments critiques, une harmonisation est nécessaire, et le sujet que nous avons soulevé est l'un de ces éléments, mais l'harmonisation devra se faire dans l'ensemble du Canada.

Le sénateur Poitras: J'aimerais avoir votre opinion sur la propriété, qui est une question cruciale pour beaucoup de sociétés. Quelle est votre position sur la propriété?

M. Fortier: Par rapport à quoi?

Le sénateur Poitras: D'une manière générale.

M. Fortier: Entre la propriété dispersée et la propriété concentrée?

Le sénateur Poitras: Oui.

M. Fortier: Je pense qu'il faut favoriser les deux. Certaines personnes sont très satisfaites de la propriété dispersée. Elle comporte des avantages et des inconvénients. Des observateurs ont fait remarquer à juste titre que, dans des sociétés à propriété dispersée comme la Home Bank, le pouvoir est concentré entre les mains des principaux directeurs. Mais la concentration peu aussi présenter des avantages. Par exemple, quand Power contrôlait Montreal Trust, il suffisait de jeter un coup d'œil aux résultats de Montreal Trust, de voir la qualité de ses services et le professionnalisme de la société, pour se rendre compte que Power faisait un excellent travail en développant Montreal Trust.

Personnellement, je crois qu'il faut favoriser les deux types de propriété. Je ne crois pas que la législation devrait favoriser l'un au détriment de l'autre.

Le président: Vous voulez donc dire, monsieur Fortier, qu'en ce qui concerne les institutions fédérales, et je parle maintenant des banques de la catégorie A...

M. Fortier: Je n'ai jamais travaillé au niveau fédéral; par conséquent je ne me permettrais pas de faire une recommandation de ce genre.

Le président: Notre Comité devra étudier cette question. Les directives sur la propriété sont parmi les plus importantes. Avez-vous des idées personnelles à ce sujet?

M. Fortier: La propriété dispersée n'a pas de vertu magique. Je travaille depuis une semaine pour le Mouvement Desjardins qui est un excellent exemple de propriété dispersée au Québec. Près de 50 p. 100 de tous les dépôts des particuliers vont au Mouvement Desjardins. Celui-ci compte 4,3 millions de membres et 42 milliards de dollars d'actif.

Cela dit, je sais parfaitement que d'autres types d'institutions financières comme Montreal Trust et Canada Trust font aussi de l'excellent travail. Ma conclusion, c'est donc qu'il faut autoriser les deux types de propriété parce qu'ils sont bons tous les deux.

Si vous me demandez s'il devrait en être de même pour les banques, je dirais que c'est une autre question parce qu'il faut alors songer aux intérêts étrangers.

Je me souviens que la Banque Nationale avait recommandé à un moment qu'on accorde jusqu'à 25 p. 100 ou 30 p. 100.

[Text]

you should allow up to 25 or 30 per cent was a good recommendation.

The Chairman: What you are saying is that for federally-chartered banks, Class A banks—and keep in mind that under the Free Trade Agreement Class B banks can be privately owned if they are American—

Mr. Fortier: I agree.

The Chairman: But you are saying that you would have no objection to increasing the 10 per cent to 25 per cent?

Mr. Fortier: Exactly.

The Chairman: I am not sure what difference that would make.

Mr. Fortier: It makes a great difference.

The Chairman: You would not go as far as to throw it wide open, as you have done with trust companies?

Mr. Fortier: No. I think there is some virtue in having some widely-held banks, but at the same time I see some virtue in having some trusts closely held.

Senator Kolber: Is there any difference between Canada Trust, let us say, and the Bank of Nova Scotia?

Mr. Fortier: Some people say no, but I am saying that both are entitled to live. We should not kill one and not the other.

Senator Kolber: My question did not relate to killing.

The Chairman: Provincially-regulated financial institutions in Quebec can distribute a variety of insurance policies in Quebec. I presume that covers life insurance and fire insurance.

Would you agree, then, that this is a direction, from your Quebec experience, that should be extended across the country and that we should break down the areas of control by our various pillars?

In Quebec, financial institutions other than banks, I presume—that is, federally-regulated banks—are allowed to be in the insurance business, to a degree.

Mr. Fortier: When you say “In the insurance business”, that is allowed. I would certainly not be against banks owning an insurance company. For example, the Mouvement Desjardins some two or three years ago decided to sell insurance through the Caisse Populaire. But I must admit that, as a minister, I was against what I called the double hat. In other words, what the Mouvement Desjardins did—and it was allowed by our legislation—was allow the General Insurance Company that belongs to the Mouvement Desjardins to put one of its agents in the Caisse Populaire. The employee in the bank selling insurance is not the cashier; he is an agent and professionally acceptable to the Inspector General of Financial Institutions. He is an employee of the insurance company owned by the Mouvement Desjardins. I do not know if you see the difference, but the policy of Quebec that I defended as minister was to the effect that any bank, any Caisse Populaire, could sell any product, such as securities, life insurance or general insur-

[Traduction]

Personnellement, je pense que c'était une bonne recommandation.

Le président: Vous voulez dire que les banques à charte fédérale, celles de l'Annexe A—et n'oubliez pas qu'en vertu de l'Accord de libre-échange les banques de l'Annexe B pourraient être des banques à capital fermé si elles sont américaines...

M. Fortier: Je suis d'accord.

Le président: Vous dites que vous n'auriez pas d'objection à ce que leur proportion passe de 10 à 25 p. 100?

M. Fortier: C'est exact.

Le président: Je ne vois pas très bien ce que cela changerait.

M. Fortier: Beaucoup de choses.

Le président: Vous n'iriez pas jusqu'à supprimer toute restriction, comme vous l'avez fait pour les compagnies de fiducie?

M. Fortier: Non. Je pense qu'il est bon d'avoir des banques à propriété dispersée, mais qu'il est également bon d'avoir des compagnies de fiducie à capital fermé.

Le sénateur Kolber: Y a-t-il une différence quelconque entre, disons, Canada Trust et la Banque de Nouvelle-Écosse?

M. Fortier: Certains disent qu'il n'y en a pas, mais je prétends pour ma part que les deux ont le droit d'exister. Nous ne devons pas en supprimer une et non pas l'autre.

Le sénateur Kolber: Je ne parlais pas de supprimer quoi que ce soit.

Le président: Au Québec, les institutions financières régies par les lois provinciales peuvent vendre divers types de polices d'assurance, dont, je suppose, l'assurance-vie et l'assurance-incendie.

D'après votre expérience au Québec, pensez-vous que le reste du pays devrait aller dans la même direction et qu'il faudrait mettre fin aux chasses gardées de nos grandes institutions financières?

Au Québec, si je ne m'abuse, les institutions autres que les banques à charte fédérale sont autorisées, jusqu'à un certain point, à faire le commerce des assurances.

M. Fortier: Si vous dites «le commerce des assurances», il est vrai que c'est permis. Je ne m'opposerais certainement pas à ce qu'une banque possède une compagnie d'assurance. Par exemple, le Mouvement Desjardins, il y a deux ou trois ans, a décidé de vendre de l'assurance par le truchement des caisses populaires. Je dois cependant avouer que je me suis opposé, en tant que ministre, à ce que j'appelais le double chapeau. En d'autres mots, ce qu'a fait le Mouvement Desjardins—et nos lois le permettaient—ce fut de permettre à la Compagnie d'assurance générale, qui appartient au Mouvement Desjardins, de placer un agent dans les locaux des caisses. L'employé qui vend de l'assurance n'est pas la caissier; il est un agent et reconnu à ce titre par l'inspecteur général des institutions financières. Il est un employé de la compagnie d'assurance qui appartient au Mouvement Desjardins. Je ne sais pas si vous saisissez la différence, mais la politique du Québec, que j'ai défendue comme ministre, autorisait toute banque ou Caisse

[Text]

ance, on the condition that the sales be made through an individual that is an employee of the institution he reports to.

As far as I was concerned, this allowed for better control of conflict of interest and allowed for a better environment and better control that is needed to ensure that there is no conflict in terms of having the same person approving a loan and, at the same time, selling insurance.

The Chairman: Perhaps I can ask you one last question.

Mr. Fortier: Just on a point of clarification, I said earlier that we, in Quebec, allow regulation by subsidiaries. So this is another application of regulation by subsidiaries. In other words, we insisted that we would like to see universal banks selling anything, but we are not against the fact that within the local of a bank that members of the same group would offer different products, such as life insurance, general insurance and securities.

The Chairman: That would restrict it a good deal.

Mr. Fortier: I am telling you that that is working strongly in Quebec. Although the Mouvement Desjardins originally had made a request of the inspector to have the employee of the Caisse selling insurance, which was refused, at the moment they are happy with the deal which allows them to sell insurance through the agent of the insurance company group.

The Chairman: Are those agents located in the banks themselves?

Mr. Fortier: Yes, right in the branch. They use a different counter. There is the cashier's counter and then the counter for the general insurance agent.

I understand that Mr. Stanley Beck is in a better position to talk about securities than I, but I think that for the full-fledged sales of securities the securities commission insists on the same pattern.

The Chairman: With what has gone on in a very progressive way in Quebec in financial institutions, in which you played a major personal role, if we see that spreading through all of the provinces, what would be the reason for having financial institutions other than chartered banks federally regulated?

Would we see a movement to just provincially-registered financial institutions with very little federal input?

Mr. Fortier: I do not think so. There are other reasons why people would prefer to keep a federal charter. For example, if you are federally chartered and you buy another federally-chartered company and want to merge, you have to have the same kind of charter.

Some people have said that some companies came to Quebec in order to benefit from the more generous legislation. I am not sure that the legislation is more generous. Our legislation is very restrictive. There is no doubt that the Government of Canada has not substantially modified their legislation regard-

[Traduction]

populaire à vendre quelque produit financier que ce soit, valeurs mobilières ou assurance générale, à la condition que les ventes soient faites par un employé de l'institution dont les produits sont vendus.

J'ai pensé alors qu'il serait ainsi plus facile d'éviter les conflits d'intérêts et d'exercer un meilleur contrôle, afin d'éviter qu'une même personne approuve un prêt et vende de l'assurance.

Le président: Puis-je vous poser une dernière question?

M. Fortier: Il y a un point que j'aimerais préciser. J'ai dit plus tôt que nous, au Québec, nous laissons une certaine marge de manœuvre aux filiales. Ceci en est un autre exemple. En d'autres mots, nous avons demandé que les banques universelles vendent toutes sortes de produits financiers, mais nous ne nous opposons pas à ce que des membres d'un même groupe, soit une succursale, offrent différents produits, par exemple, de l'assurance-vie, de l'assurance générale et des valeurs mobilières.

Le président: Cela serait une restriction sévère.

M. Fortier: Le système fonctionne très bien au Québec. Au départ, le Mouvement Desjardins avait demandé à l'inspecteur d'autoriser les employés de la Caisse à vendre de l'assurance, mais cette demande a été rejetée. Pour l'instant, les Caisses semblent satisfaites de l'accord qui leur permet de vendre de l'assurance par l'entremise d'un agent de la compagnie d'assurance.

Le président: Ces agents ont-ils leur bureau dans les locaux de la Caisse?

M. Fortier: Oui, à cet endroit même. Ils sont cependant à un comptoir différent. Il y a le comptoir du caissier et le comptoir de l'agent d'assurance générale.

M. Stanley Beck est certainement mieux placé que moi pour parler des valeurs mobilières, mais je pense que la Commission des valeurs mobilières a insisté sur le même point.

Le président: Si l'évolution qu'ont connue au Québec les institutions financières, et à laquelle vous avez largement contribué, s'étendait aux autres provinces, quel avantage y aurait-il à avoir d'autres institutions financières que les banques à charte fédérale?

Ou ne verrions-nous surgir que des institutions financières enregistrées dans les provinces, ce qui laisserait très peu de possibilité d'intervention au gouvernement fédéral?

M. Fortier: Je ne le pense pas. Il y a d'autres raisons pour lesquelles des institutions voudront conserver une charte fédérale. Par exemple, si une institution dotée d'une charte fédérale veut acheter une autre institution dotée d'une charte fédérale, en vue d'une fusion, il faut que les deux institutions aient le même type de charte.

D'aucuns ont prétendu que certaines compagnies sont venues s'installer au Québec à cause de ses lois moins sévères. Je suis loin d'être convaincu que nos lois sont plus souples, car elles sont en fait très restrictives. Le gouvernement fédéral n'a pas vraiment modifié ses lois en matière d'assurance depuis 50

[Text]

ing insurance for 50 or 60 years. Some people are becoming impatient waiting for legislation that is not coming. I am thinking of Les Coopérants in Québec where they had a federal charter and decided to come forward with the provincial charter in order to be able to deregulate it and to create a downstream holding in order to expand, because in Québec they work in competition with other chartered companies that were allowed to have downstream holdings. Therefore, I do believe that some of the companies that have taken a Québec charter did so for these two reasons: impatience of waiting for legislation not coming at the federal level and the fact that they were in competition with other provincially chartered companies in Québec that could create downstream holdings and, therefore, expand more rapidly.

But if there were similar legislation—and I am not saying it need to be identical legislation—I think in the end there would be no advantage in choosing one of the other provincially chartered companies. I guess it depends on each case, and each case depends on the conditions that prevail and on the decisions of the managers themselves.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Fortier. I am sorry that we had to cut down on the time available to you because of a change in our timeslot. Our committee may want to call upon you again to go into more depth on some of these important subjects.

Mr. Fortier: Mr. Chairman, I am at your disposal. Thank you very much for inviting me. It was a pleasure to be with you.

The Chairman: On behalf of the committee, we thank you for your presentation.

Honourable senators, I am now pleased to introduce as our next witness Stanley Beck who is the former chairman of the Ontario Securities Commission. He is presently a Vice-Chairman with Central Capital Corporation. I am sure the committee is looking forward to what he has to tell us.

Mr. Stanley Beck, Vice-Chairman, Central Canada Corporation: Thank you, Mr. Chairman. I do not have a formal opening statement, but I thought that I might review for the senators the state of securities regulation—at least its structure in Canada today—and agreements with the federal government and Ontario, and exactly where we are as a result of the opening of the securities industry in Canada in 1987.

As senators may know, the rules in Ontario, both at the legislative level and through the rules of the Investment Dealers Association and the Toronto Stock Exchange, effectively prohibited a foreign entry into the domestic securities industry. The 10/25 rule applied in Ontario, and although the other provinces did not have similar legislation, they effectively made it known that the same rules would apply.

Through the rules, as I have indicated, of the IDA and the TSE, federal financial institutions and, indeed, provincial financial institutions were similarly prohibited from owning

[Traduction]

ou 60 ans. Certains sont las d'attendre. Je pense notamment aux Coopérants du Québec qui ont changé leur charte fédérale pour une charte provinciale afin de pouvoir déréglementer et de créer une société de portefeuille en aval, à des fins d'expansion; les Coopérants, au Québec, doivent en effet concurrencer d'autres sociétés à charte qui étaient autorisées à créer des sociétés de portefeuille en aval. Je pense que certaines des compagnies qui ont demandé une charte québécoise l'ont fait pour deux raisons: elles étaient lasses d'attendre une loi fédérale qui ne venait pas et elles étaient en concurrence avec les compagnies à charte québécoise qui pouvaient créer des sociétés de portefeuille en aval et, par conséquent, prendre plus rapidement de l'expansion.

Si le gouvernement fédéral adoptait des lois semblables—je ne dis pas que ces lois doivent être identiques—il ne serait pas plus avantageux de choisir une quelconque compagnie à charte provinciale. Chaque cas est différent, dépend des conditions qui règnent et des décisions des gestionnaires.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Fortier. Je regrette que nous ayons dû écourter le temps qui vous était alloué en raison d'un changement d'horaire. Le Comité souhaitera peut-être vous inviter encore pour approfondir certains de ces sujets importants.

M. Fortier: Monsieur le président, je suis à votre disposition. Je vous remercie de m'avoir invité. Ce fut un réel plaisir.

Le président: Au nom du Comité, je vous remercie pour votre exposé.

Honorables sénateurs, j'ai maintenant le plaisir de vous présenter notre prochain témoin, M. Stanley Beck, qui est l'ancien président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Il est l'actuel vice-président de la Central Capital Corporation. Je suis certain que les membres du Comité sont impatients d'entendre ce qu'il a à dire.

M. Stanley Beck, vice-président, Central Canada Corporation: Je vous remercie, monsieur le président. Je n'ai pas vraiment préparé d'exposé préliminaire, mais j'ai pensé examiner avec les sénateurs les règles qui s'appliquent présentement aux valeurs mobilières—du moins leur structure actuelle au Canada—les ententes entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario et la situation créée par la libéralisation du secteur des valeurs mobilières, au Canada, en 1987.

Les sénateurs savent peut-être que les règles, en Ontario, tant celles établies par l'Assemblée législative que celles de la Investment Dealers Association et de la bourse de Toronto, interdisaient à toute fin pratique toute entrée étrangère dans le secteur des valeurs mobilières du Canada. La règle 10/25 s'appliquait en Ontario et à toutes fins pratiques dans les autres provinces qui avaient laissé entendre, malgré l'absence de pareilles lois chez elles que les mêmes règles s'appliqueraient au besoin.

Étant donné les règles de l'IDA et de la bourse de Toronto, il était interdit aux institutions financières fédérales et provinciales de posséder plus de 10 p. 100 des titres d'une maison de

[Text]

more than 10 per cent of a securities dealer. The Bank Act had a similar rule with respect to federally regulated banks. So in effect one had a closed Canadian securities industry from 1971 until 1987.

The event that precipitated the 10/25 rule in Ontario was the purchase by Merrill Lynch New York of Royal Securities, which was a venerable, old Canadian securities dealer. That set the alarm bells off on Bay Street, and the fear was that the much heavier capitalized U.S. firms would quickly snap-up a relatively small and certainly under-capitalized Canadian securities industry. As a result, one had the 10/25 rule. It is interesting to note at that date in 1971 there were 26 foreign-owned securities dealers in Ontario. They were grandfathered, but their growth was limited to the average rate of growth of the main Canadian dealers. The result was that by 1987 only three U.S. dealers were left: Merrill Lynch, Prudential-Bache and Dean Witter, and only Merrill Lynch was of any significant size.

Between 1971 and 1987 world financial markets changed very rapidly. The technological and communications revolution, the ability to move funds across borders very quickly, the very rapid growth of the Euro-bond market and the ability to finance in that market overnight, literally to do \$100 million financing inside of 48 hours—which both Canadian governments, Canadian Crown agencies and major Canadian credits certainly took advantage of—the breakdown of the traditional intermediation role played by financial institutions and the growth of what has come to be known as securitization, led the Ontario Securities Commission to reconsider the position of the industry in Ontario and to ask whether, in fact, they had not only created but were maintaining a monopoly with the resultant monopoly of profits.

If the industry remained closed, we then asked the larger question of whether we would be doing a disservice not only to the Canadian capital market but to Canadian consumers of the financial market in terms of competition, innovation and price. The answer was clearly yes, and we recommended a staged opening of the industry. At the same time, Quebec had asked itself the same question some years earlier—indeed in 1983—and had thrown open its doors. But the reality of the centre of the capital markets in this country is Ontario and, more particularly, Toronto. No country has more than one major financial centre. Countries that are much larger than Canada have only one major financial centre, whether it is New York, London, Paris or Frankfurt, and in Canada it is Toronto. As Toronto remained closed, in effect the Canadian markets remained closed.

At the same time, in 1987 the federal government was reconsidering the position of Canadian banks internationally because outside of Canada, the United States and Japan, banks were and are allowed to own securities dealers. So-called universal banking systems are variations of it. The question the federal government clearly must have been asking itself is whether Canada's largest financial institutions—and, therefore, institutions that have the capacity to compete interna-

[Traduction]

courtage en valeurs mobilières. La Loi sur les banques contenait une règle semblable en ce qui concerne les banques réglementées par le gouvernement fédéral. Le marché canadien des valeurs mobilières a donc été fermé de 1971 à 1987.

L'événement qui a précipité l'adoption de la règle 10/25 en Ontario a été l'achat de la Royal Securities, une vieille et vénérable maison de courtage canadienne en valeurs mobilières, par Merrill Lynch de New York. Bay Street, alarmée, s'est mise à craindre que les grandes entreprises américaines, à forte concentration de capitaux, ne fassent qu'une bouchée des maisons de courtage canadiennes relativement petites et à faible concentration de capitaux. Voilà d'où vient la règle 10/25. Il est intéressant de noter que, en cette année 1971, il y avait 26 maisons de courtage étrangères en Ontario. On leur a accordé des droits acquis, mais on a limité leur croissance au taux moyen de croissance des principales maisons de courtage canadiennes. Le résultat: en 1987, il ne restait plus que trois maisons de courtage américaines: Merrill Lynch, Prudential-Bache et Dean Witter, dont seule Merrill Lynch avait une importance véritable.

Entre 1971 et 1987, les marchés financiers mondiaux ont naturellement beaucoup changé: la révolution technologique et des communications, la capacité de transférer très rapidement des fonds d'un pays à un autre, la croissance très rapide du marché des euro-obligations et la capacité de trouver du financement sur ce marché presque instantanément—il est possible d'obtenir 100 millions de dollars en 48 heures—ce dont ont profité les gouvernements, les sociétés d'État et les principales institutions de crédit du Canada. La disparition du rôle traditionnel d'intermédiaire joué par les institutions financières et la croissance de ce que l'on appelle la titralisation ont amené la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario à reconsidérer la situation de ce secteur financier en Ontario et à se demander si elle n'avait pas en fait non seulement créer un monopole, mais si elle n'était pas en train de le maintenir.

Si le secteur restait fermé, ne risquait-on pas de rendre un mauvais service non seulement au marché financier canadien, mais également aux clients canadiens du marché financier, sous le rapport concurrence, innovation et prix. La réponse ayant été un oui très clair, nous avons recommandé l'ouverture graduelle du secteur. Au Québec, on s'était posé les mêmes questions un peu plus tôt, en 1983, et on avait ouvert les portes. Toutefois, la réalité est que le centre du marché financier au Canada est l'Ontario, et plus particulièrement Toronto. Aucun pays n'a plus qu'un seul marché financier principal. Des pays beaucoup plus gros que le Canada n'en ont qu'un également, que ce soit New York, Londres, Paris ou Francfort. Au Canada, c'est Toronto. Parce que Toronto demeurerait fermé, le marché canadien demeurerait également fermé.

Parallèlement, en 1987, le gouvernement fédéral réexaminait la situation des banques canadiennes sur la scène internationale parce que, sauf au Canada, aux États-Unis et au Japon, les banques sont autorisées à posséder des maisons de courtage en valeurs mobilières. Il existe plusieurs types de ce qu'on appelle le système de la banque universelle. Le gouvernement fédéral s'est probablement demandé si les plus importantes institutions financières canadiennes, celles qui ont la capacité de concu-

[Text]

tionally with the very large Japanese, American and U.K. financial institutions—were being hamstrung in their own major market by not being allowed to engage in the securities industry.

To make a long story short, Ontario decided to open up. The federal government, almost at the same time, decided that Canadian federally regulated banks could own 100 per cent of a Canadian securities dealer.

That really broke up the Ontario idea of a staged opening.

I am not sure that the federal government considered the position of the Schedule B banks at the time that decision was made. If not, it ought to have, because it really changed the nature of what was happening.

If the Schedule B banks were to be allowed the same playing rules as the Schedule A banks, it meant that a bank like Morgan Guaranty could own 100 per cent of a Canadian securities dealer while the province of Ontario might have been saying that Morgan Stanley, the securities dealer, could own only 30 to 50 per cent of a Canadian securities dealer, and that simply makes no sense. The result was that Ontario threw the doors wide open both to foreign and domestic financial institutions.

That immediately raised conflict problems with the federal government. On the one hand you have the provinces, who have traditionally exercised jurisdiction, and exclusive jurisdiction. I do not say that they have exclusive jurisdiction constitutionally but, *de facto*, they have exercised exclusive jurisdiction simply because the federal government has declined, for whatever reasons, historically to get into securities regulation. This put the securities regulators, particularly those in Ontario, on a collision course with the federal government, because banks were now to be allowed to own securities dealers and to carry on securities activities. If they were to carry on those activities in house—that is, within the universal bank model—then that would make the federal bank regulator a securities regulator. To that Ontario objected.

The result was a 12-month negotiation between Ontario and the federal government, with the resultant accord of April, 1987, which divided up jurisdiction over securities regulation between the federal government and Ontario. I underline Ontario because the other nine provinces did not agree and were not signatories, although *de facto* that is the result across the country.

By dividing it up, I mean that the federal government agreed that the banks would have only limited powers to engage in securities regulation in house, that the heart of the securities business—that is, the underwriting and distribution of equity and debt other than government debt, the sale of mutual funds and the trading in incorporate debt—would have to be done in a provincially incorporated subsidiary regulated

[Traduction]

reancer les grandes institutions financières américaines, japonaises et britanniques sur les marchés internationaux, n'étaient pas paralysées sur leur principal marché du fait de n'être pas autorisées à faire le commerce des valeurs mobilières.

En bref, l'Ontario a décidé d'ouvrir ses portes. Le gouvernement fédéral, presque au même moment, a décidé que les banques canadiennes à charte fédérale pourraient posséder la totalité d'une maison de courtage en valeurs mobilières.

Cela a vraiment mis fin à l'idée d'une ouverture graduelle qu'entretenait l'Ontario.

Je ne suis pas certain que le gouvernement fédéral ait pris en considération la position des banques de l'Annexe B avant de prendre cette décision. Il aurait cependant dû le faire, parce que sa décision a changé fondamentalement la situation.

Si les banques de l'Annexe B étaient assujetties aux mêmes règles que celles de l'Annexe A, des banques comme la Morgan Guaranty pourraient acquérir en bloc un courtier en valeurs mobilières, alors que la province de l'Ontario limitait peut-être à 30 ou 50 p. 100 la part d'un courtier canadien en valeurs mobilières que la firme Morgan Stanley, le courtier en valeurs mobilières, pouvait détenir, ce qui n'a tout simplement aucun sens. Cela a eu pour résultat d'amener l'Ontario à ouvrir toutes grandes ses portes aux institutions financières tant étrangères que canadiennes.

Des conflits avec le gouvernement fédéral ont immédiatement surgi. Vous aviez d'une part les provinces, qui ont traditionnellement exercé la juridiction, et même la juridiction exclusive, sur ces questions. Je ne dis pas qu'elles ont la juridiction exclusive en vertu de la Constitution, mais elles ont exercé la juridiction exclusive *de facto* tout simplement parce que le gouvernement fédéral s'est abstenu, pour une raison ou une autre, de réglementer le marché des valeurs mobilières. C'est ainsi que les organismes de réglementation de ce marché, notamment en Ontario, se sont trouvés sur une voie qui les menait droit à un affrontement avec le gouvernement fédéral, parce qu'il était interdit aux banques d'être propriétaires de maisons de courtage en valeurs mobilières et de se livrer à des activités de courtage. Si elles devaient se livrer à des activités internes de ce genre—c'est-à-dire au sein du modèle de la banque universelle—cela ferait de l'organisme fédéral de réglementation des banques un organisme de réglementation des transactions boursières. L'Ontario s'y opposait.

Il en est résulté, après 12 mois de négociations entre l'Ontario et le gouvernement fédéral, l'accord d'avril 1987 partageant la juridiction en matière de réglementation des transactions boursières entre le gouvernement fédéral et l'Ontario. J'insiste bien sur l'Ontario parce que les neuf autres provinces n'étaient pas d'accord et n'ont pas signé l'entente, même si, en pratique, le résultat est le même dans tout le pays.

Par partage de la juridiction, j'entends que le gouvernement fédéral a convenu que les banques n'auraient qu'un pouvoir limité pour se livrer au courtage des valeurs mobilières, et que le gros des transactions en valeurs mobilières—c'est-à-dire les souscriptions, la distribution d'actions et de créances autres que celles du gouvernement, la vente de fonds mutuels et le négoce des créances d'entreprises—devraient se faire dans des filiales à charte provinciale réglementées par les provinces.

[Text]

by the provinces. That is the heart of the accord, which is an extremely important document.

The Chairman: You said, however, that it was only agreed to by Ontario?

Mr. Beck: Yes. The only signatories to the accord are Ontario and the federal government. It operates that way across the country, however.

The Chairman: Although the other provinces have not agreed, it works that way?

Mr. Beck: No, the reason for the nonagreement is that in the accord Ontario says that the banks could carry on in house portfolio management and investment advice, which was a traditional securities power. That was a "give-up", if you like, by Ontario. We were willing to give that up in terms of the trading that went on to reach the accord. The other nine provinces did not agree with that give-up. We were not as concerned about it because the Bank Act itself had not been amended to give the banks that power. If they were to carry on that power, then they would have to do so through a securities subsidiary, which is the case now.

When the Bank Act is amended and the banks are given that power, we will see whether they will carry it on in house once they have had the experience of carrying it on through the subsidiary. We, however, were willing to trade that off. The other nine provinces were not, and that is the state of play today.

Subsequently we entered into negotiations with Superintendent of Financial Institutions, because we realized that it is one thing to have a split of activity, if you like, while it is quite another if a bank owns a major securities dealer. Obviously the Superintendent of Financial Institutions on the federal side is going to be concerned, and legitimately so, in our view, as to the activities of the securities dealer and as to its financial position and would want information, the ability to go into that securities dealer and so on. That required a memorandum of understanding between Ontario and the Superintendent of Financial Institutions so as to set the ground rules, so that we would respect each other's jurisdictions and at the same time respect each other's regulatory needs. The result was the memorandum of understanding entered into between the OSFI and the OSC. The QSC became part of that, along, I believe, with British Columbia, the three of us being signatories. I believe the other provinces have since joined in. We divided up some actual regulation that way and indicated how it is to be carried on respecting each other's jurisdictions.

Apart from that I may point out that, in terms of internationalization the Ontario Securities Commission, along with the Quebec Securities Commission, has entered into memoranda of understanding with a number of foreign securities regulators, most particularly the Securities Exchange Commission in the United States, with respect to information sharing and, most importantly—and this is a first in the world of international securities regulation—to use the compulsory powers—that is, for search and seizure, subpoena and the taking of evidence in our jurisdiction—with respect to alleged crime in another state. Legislation has been passed in the United States, in Quebec and in British Columbia, and a bill has been

[Traduction]

Voilà en substance ce que l'accord, qui est un document extrêmement important, renfermait.

Le président: Vous avez mentionné toutefois que seul l'Ontario l'a accepté?

M. Beck: Oui. L'Ontario et le gouvernement fédéral sont les seuls signataires de l'accord. Son application s'étend toutefois à tout le pays.

Le président: Même si les autres provinces n'étaient pas d'accord?

M. Beck: Non. Leur désaccord venait de ce que l'Ontario permette aux banques de se livrer à des activités de gestion de portefeuille et de conseils en investissement, activités qui étaient traditionnellement réservées aux courtiers. C'était une concession de la part de l'Ontario. Nous étions prêts à la faire dans le cadre des tractations qui ont mené à l'accord. Les neuf autres provinces n'étaient pas du même avis. Nous n'étions pas aussi inquiets à ce sujet parce que la Loi sur les banques n'a pas été modifiée pour donner ce pouvoir aux banques. Pour exercer ce pouvoir, les banques devaient donc agir par l'intermédiaire d'une filiale de courtage, ce qui est déjà le cas.

Lorsque la Loi sur les banques aura été modifiée et que les banques auront ce pouvoir, nous verrons si, ayant l'habitude de transiger par l'intermédiaire d'une filiale, elles se doteront de leurs propres services à cet égard. Nous étions toutefois prêts à faire la concession. Les autres provinces ne l'étaient pas, et nous en sommes là aujourd'hui.

Nous avons par la suite entrepris des négociations avec le Surintendant des institutions financières, ayant constaté que le partage des activités est une chose, mais que l'acquisition d'une grande maison de courtage en valeurs mobilières par une banque en est une autre. Il va de soi que, du côté fédéral, le Surintendant des institutions financières s'inquiétera, avec raison selon nous, des activités du courtier en valeurs mobilières et de sa situation financière, et voudra plus d'information, avoir la possibilité d'examiner les livres du courtier, et ainsi de suite. Cela nécessitait, pour établir les règles du jeu de manière à respecter nos juridictions ainsi que nos besoins réglementaires réciproques, un protocole d'entente entre l'Ontario et le Surintendant des institutions financières. Le protocole d'entente signé entre le BSIF et la CVMQ. Le CVMQ s'y est jointe ainsi que la Colombie-Britannique, de sorte que nous étions trois signataires. Je crois que les autres provinces s'y sont ralliées depuis. Nous avons ainsi décidé du partage en indiquant comment la mise en œuvre se fera dans le respect de nos juridictions réciproques.

Je signale, par ailleurs, que sur le plan international la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de même que la Commission des valeurs mobilières du Québec, a conclu des protocoles d'entente avec plusieurs organismes étrangers de réglementation des valeurs mobilières, notamment la *Securities Exchange Commission* des États-Unis, concernant l'échange d'informations et, ce qui importe encore plus—et c'est une première mondiale dans le domaine de la réglementation internationale des valeurs mobilières—l'utilisation de pouvoirs coercitifs, comme la perquisition et la saisie, l'assignation à comparaître et l'enregistrement de témoignages dans notre juridiction, à l'égard de crimes qui auraient été commis dans

[Text]

introduced in Ontario, to empower the commission to do that. That is a very important regulatory agreement.

A second important regulatory agreement, just to inform senators, is what we call a reciprocal prospectus agreement, which is now out for comment in the United States and as between Ontario, Quebec, British Columbia and the SEC, to respect each other's filing documents to do a financing either in the United States or in Canada. By that I mean that if a financing document is filed and accepted in Ontario—if it meets the tests under the agreement—it will be accepted in Washington without further review in that state, and vice versa.

Perhaps I will stop there, by way of a quick background to a lot that has taken place. I may say—and senators will know this, I am sure—that as a result of the opening, Canada's four major securities dealers—McLeod Young Weir, Wood Gundy, Dominion Securities and Nesbitt Thompson—have all become bank-owned. Burns Fry has an agreement with Security Pacific, a foreign bank, whereby Security Pacific has 49 per cent ownership of Burns Fry, so there has been a "C" change, if you like, in the ownership structure of Canada's major securities dealers.

Senator Kolber: I do not see anything very controversial in it, but I am curious. How do you think it has worked out?

Mr. Beck: These are early days, senator. In addition, October 1987 came along just after we opened up and resulted in a major downturn in the markets. Therefore, the very rapid expansion of the foreign dealers—U.S., Japanese and the U.K.—that one might have expected got slowed down, as, indeed, the slowdown occurred around the world. They not only slowed down but withdrew significantly from London and Tokyo.

It is really too soon to say how things are working out. I do know that the world's major securities dealers are now registered and operating in Ontario. These include the big U.S., Japanese and U.K. firms. Deutsche Bank has bought a Canadian firm; Hong Kong and Shanghai own a Canadian firm; Barclay's de Zoete Wedd, Warburg, they are all there. The five big Japanese firms are all there. It is going to be extremely difficult.

How it worked out for the banks I do not know. With their exquisite timing, they bid two-and-a-half times book just before the crash came; so you would have to ask them.

Senator Kolber: This may be entirely irrelevant, but it just seems to me that they vastly over paid.

Mr. Beck: I will pass comment on that, senator. I believe you are a bank director, senator.

[Traduction]

un autre État. Des mesures législatives ont été adoptées aux États-Unis, au Québec et en Colombie-Britannique, et un projet de loi a été déposé en Ontario, pour donner ce pouvoir à la Commission. Il s'agit d'un accord de réglementation extrêmement important.

À titre d'information, un deuxième accord de réglementation également important, qui porte sur la réciprocité en matière de prospectus, est actuellement à l'étude; il aurait pour effet que, dans le cadre d'un montage financier réalisé aux États-Unis ou au Canada, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et la SEC acceptent les documents agréés par l'un ou l'autre. Cela voudrait dire, par exemple, que si un document concernant un montage financier était déposé et jugé recevable en Ontario—c'est-à-dire qu'il répond aux critères établis dans l'accord—il serait accepté à Washington sans nouvel examen, et vice versa.

Je m'arrêterai peut-être ici dans mon tour d'horizon rapide de tout ce qui s'est passé. J'ajouterai peut-être, et les sénateurs le savent sûrement déjà, qu'à la suite de cette ouverture, les quatre principaux courtiers en valeurs mobilières du Canada, c'est-à-dire McLeod/Young/Weir, Wood Gundy, Dominion Securities et Nesbitt Thompson, ont tous été rachetés par des banques. Burns Fry a conclu une entente avec Security Pacific, une banque étrangère, en vertu de laquelle celle-ci détient 49 p. 100 de Burns Fry. Il y a donc eu de grands changements au niveau de la propriété des principaux courtiers en valeurs mobilières du Canada.

Le sénateur Kolber: Je n'y vois pas un grand sujet de controverse, mais je suis curieux. Comment percevez-vous le résultat?

M. Beck: C'est encore tout récent, sénateur. De plus, le krach d'octobre 1987 est arrivé juste après cette ouverture et a entraîné une forte chute des marchés. Comme le ralentissement de l'activité a été universel, l'expansion rapide des maisons de courtage étrangères—des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni—qu'on aurait pu prévoir, a donc été freinée. Non seulement leur activité a ralenti, mais elles se sont retirées pour une bonne part des marchés de Londres et de Tokyo.

Il est vraiment trop tôt pour dire comment les choses s'arrangent. Je sais cependant que les principales maisons de courtage en valeurs mobilières du monde sont maintenant enregistrées et actives en Ontario, y compris les grosses firmes américaines, japonaises et britanniques. La Deutsche Bank a acheté une firme canadienne; Hong Kong and Shanghai est propriétaire d'une firme canadienne. Barclay's, de Zoete Wedd, Warburg, tous sont présents. Il en va de même des cinq grandes firmes japonaises. Ce sera extrêmement difficile.

Je ne sais pas comment les banques s'en sont tirées. Avec un opportunisme exquis, elles ont fait des offres à deux fois et demie la valeur comptable juste avant le krach; il faudrait donc leur poser la question.

Le sénateur Kolber: C'est peut-être tout à fait hors de propos, mais il me semble qu'elles ont payé beaucoup trop.

M. Beck: Je m'abstiendrai de faire des commentaires à ce sujet, sénateur. Si je ne me trompe, vous siégez au conseil d'administration d'une banque.

[Text]

Senator Kolber: Yes. We did not buy one. We do it in-house.

Mr. Beck: Yes, the Toronto-Dominion decided to go it alone.

The Chairman: Just as a supplementary, Mr. Beck, do you feel that the move to allow banks to take over security houses, as you indicated, was basically to make them more internationally competitive and able to meet the changing market in the world-global scheme? Has that really been realized or is the business still pretty localized, and we really did not achieve the objective?

Mr. Beck: Well, that was a stated objective at the time. I think it is important to realize that the domestic banks did not need a change internally to engage in investment banking outside of Canada's borders where it was permitted—that is to say, in Europe, all countries other than the United States and Japan, where they keep the line between commercial and investment banking.

The hard truth is that the Canadian banks did not make a major effort in the Euromarket, and in other markets. We are not major players. Indeed, Canadian banks, if anything, since 1987 have withdrawn more from the international market, not only in the investment banking side but also in the commercial banking side. If anything, they have pulled in their horns, and I think the Economic Council of Canada's report documents that—and we have seen it. So, for whatever reason—and they may think it is sound commercial reason—they have not made any effort to be major players in the international market. I think the thought was that one or two Canadian banks might do that.

The Chairman: Have you found any pressure on the part of banks owning securities companies to force their clients to utilize that particular instrument, that company, as against giving them the privilege of going out in the market to find where they get their best deal?

Mr. Beck: No, I have not heard that particularly. There have been allegations, and it does seem to be the case that when a bank and its dealer are engaged in an underwriting it was thought they would exclude competition. That is, if the Royal and RBC Dominion Securities were engaged in an underwriting, they would exclude their competitors and make sure that it did not go to the other bank-related firms. Interestingly enough, what seems to have happened is that they seem to have gone the other way, and the only firms that are included are their fellow banks and their dealers, and others are excluded. So they go around an internal circle. You may say that it is oligopolistic, but not quite in the way that it was predicted it would have gone.

The Chairman: Really what happened is that the banks took over the securities industry and nothing much happened other than they overpaid for them.

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Oui, mais nous n'avons pas acheté de maison de courtage. Cela se fait par des services internes.

M. Beck: Oui, la Banque Toronto-Dominion a décidé de faire cavalier seul.

Le président: Juste une question complémentaire, monsieur Beck. Estimez-vous que la décision de permettre aux banques de prendre le contrôle de maisons de courtage, comme vous l'avez indiqué, avait fondamentalement pour but de les rendre plus compétitives sur le plan international et en mesure de répondre à l'évolution du marché dans une perspective globale? Cela s'est-il vraiment produit ou les affaires sont-elles toujours, sur le plan géographique, plutôt circonscrites, de sorte que l'objectif n'a pas vraiment été atteint?

M. Beck: C'était un des objectifs déclarés à l'époque. Il est important de constater, je crois, que les banques canadiennes n'avaient pas besoin de changements internes pour offrir des services de banques d'investissement à l'étranger où c'était permis, c'est-à-dire en Europe, dans tous les pays sauf les États-Unis et le Japon, où l'on continue de faire une distinction entre les banques commerciales et les banques d'investissement.

Il faut avouer que les banques canadiennes n'ont pas fait un effort majeur pour percer sur les marchés européens et autres. Nous ne sommes pas des poids lourds. En réalité, les banques canadiennes ont plutôt eu tendance depuis 1987 à se retirer des marchés internationaux, non seulement sur le plan des banques d'investissement mais aussi sur celui des banques commerciales. Leur ardeur semble s'être refroidie; je crois que le rapport du Conseil économique du Canada en fait état et nous l'avons constaté. Pour une raison quelconque, qu'elles jugent sans doute saine sur le plan commercial, les banques n'ont pas fait d'efforts pour jouer un rôle majeur sur le marché international. On espérait, je crois, qu'une ou deux banques canadiennes le fassent.

Le président: Avez-vous constaté que les banques qui sont propriétaires de firmes de courtage exercent des pressions pour amener leurs clients à faire appel à ces firmes, au lieu de leur laisser le privilège de chercher à faire de meilleures affaires ailleurs?

M. Beck: Non, je ne l'ai pas entendu dire. Il y a eu des allégations à ce sujet, et il semble que ce soit le cas lorsqu'une banque et sa maison de courtage se lancent dans une opération de souscription; on a craint qu'ils n'excluent toute concurrence. Si par exemple la Banque Royale et RBC Dominion Securities réalisaient une telle opération, ils excluraient leurs concurrents et s'assureraient que rien n'aille aux autres firmes détenues par des banques. En pratique, il est intéressant de le constater, les choses semblent avoir évolué dans le sens contraire, et seules les autres banques et leurs maisons de courtage ne sont pas exclues. Un cercle interne c'est ainsi formé. Un pourrait dire que c'est oligopolistique, mais pas tout à fait dans le sens prévu.

Le président: Ce qui s'est réellement produit, c'est que les banques ont pris le contrôle de l'industrie du courtage et, sauf qu'elles ont payé les firmes beaucoup trop cher, rien n'est arrivé.

[Text]

Mr. Beck: That may be the view from a few bank board-rooms. I do not know. It really is too early to say. We are only talking two years. Clearly it will have some impact on the business. Clearly they will have an oligopoly position in the retail trade, although at a time the importance of retail trade is diminishing in the securities industry. The nature of the product that is sold to the retail market and the importance of the retail market is changing. So there are changes.

On the other hand, we did work out rules, as Mr. Fortier indicated, to allow for the sale of product through the branch networks in a way that was compatible with consumer protection as far as the securities regulators were concerned.

The Chairman: Do you think that the Canadian securities regulators are sufficiently harmonized to provide easy access to capital in Canada as a whole?

Mr. Beck: Easy access to capital by—

The Chairman: By the harmonization of the regulations.

Mr. Beck: Yes, I think so.

There is an organization called the Canadian Securities Administrators, CSA, which meets twice a year. This organization operates through subcommittees in major areas, and its raison d'être is just that, namely, the harmonization of rules to make financing across the country as simple as possible, and that the rules for sale of mutual funds, retail trading, investment management, are as similar as possible.

I think I can say flatly that the two major securities jurisdictions, Ontario and Quebec, would not think of implementing a new rule in any major area without full consultation with the other in an attempt to reach an agreement. Indeed, I do not think we would implement a rule unless there were some major consideration that was not harmonized between the two. I think that is so across the country. There are some inefficiencies. There are bound to be when you have ten different regulators and those in the capital markets will tell you that there are some, and there are bound to be some; but I do not believe that they are serious and costly.

The Chairman: I have had two questions given to me by our advisors that they would like to get answered.

First, are you suggesting that the federal government has also institutional jurisdiction on securities firms, even though they are not owned by a federally regulated institution?

Mr. Beck: Well, that is a question that ultimately the Supreme Court of Canada may have to answer some day; but I think that within accepted constitutional theory there clearly could be a role for the federal government in terms of cross-border transactions. By cross-border I mean both the Canadian border and interprovincial border, so far as financ-

[Traduction]

M. Beck: C'est peut-être la perception que, vu de la salle du conseil de quelques banques, on peut avoir. Je ne sais pas. Il est vraiment trop tôt pour se prononcer, car cela ne s'est passé qu'il y a deux ans. Les affaires s'en ressentiront manifestement. Il est clair que les banques tiendront une position oligopolistique dans le marché du détail, mais à un moment donné où l'importance de ce marché diminue dans l'industrie du courtage. La nature du produit écoulé sur le marché du détail et l'importance de ce marché évoluent. Il y a donc des changements.

D'un autre côté, nous avons établi des règles, comme M. Fortier l'a indiqué, pour permettre la vente de produits par le biais du réseau des succursales d'une manière compatible avec la protection du consommateur en ce qui concerne les organismes de réglementation des valeurs mobilières.

Le président: Croyez-vous que les organismes de réglementation des valeurs mobilières soient suffisamment harmonisés au Canada pour permettre d'avoir facilement accès à des capitaux dans l'ensemble du Canada?

M. Beck: Accès facile aux capitaux par . . .

Le président: Par l'harmonisation des règlements.

M. Beck: Oui, je le crois.

Il existe une organisation appelée la Commission canadienne des valeurs mobilières, la CCVM, qui se réunit deux fois l'an. Cette organisation fonctionne au moyen de sous-comités sur les grandes questions, et sa raison d'être est justement d'harmoniser les règles de façon à rendre le financement aussi simple que possible d'un bout à l'autre du pays, et de faire en sorte que les règles régissant la vente de fonds mutuels, les opérations de détail, et la gestion des investissements soient aussi uniformes que possible.

Je crois pouvoir affirmer sans ambages que les deux principales juridictions en matière de valeurs mobilières, l'Ontario et le Québec, n'envisageraient même pas d'adopter une nouvelle règle dans un domaine important sans procéder d'abord à des consultations approfondies en vue de s'entendre avec l'autre. J'irais même jusqu'à dire que nous ne mettrions pas une règle en œuvre tant qu'un aspect important ne serait pas harmonisé entre les deux. Je crois qu'il en va de même pour le reste du pays. Il existe des problèmes d'efficacité; ce n'est guère étonnant lorsqu'on a affaire à dix organismes de réglementation différents. Ceux qui traitent avec les marchés des capitaux vous diront qu'il existe des inefficacités, et il faut s'y attendre; je ne crois cependant pas qu'elles soient graves et coûteuses.

Le président: Nos conseillers m'ont remis deux questions auxquelles ils aimeraient une réponse.

D'abord, prétendez-vous que le gouvernement fédéral exerce aussi une juridiction institutionnelle sur les maisons de courtage, même si celles-ci n'appartiennent pas à un établissement sous juridiction fédérale?

M. Beck: C'est une question à laquelle la Cour suprême du Canada devra peut-être répondre un jour, mais je crois que la théorie constitutionnelle admise laisse clairement au gouvernement fédéral un rôle à jouer à l'égard des transactions transfrontalières. Par frontières j'entends ici à la fois la frontière canadienne et les frontières provinciales en ce qui concerne les

[Text]

ings are concerned, so far as trading on exchanges is electronic across border, that takeover bids are national or in more than one province. I think that in strictly legal and constitutional terms, accepted theory, clearly there is an ambit of federal jurisdiction.

The Chairman: Would the provincial securities bodies accept that?

Mr. Beck: That is a different question and not one for the securities bodies. That is for the provinces; that is a government decision. It may be that it would be acceptable if it were in a form that saw some delegation as between regulators. There are those in the financial community that say, "Look, it would solve all of the problems if we had a single, federal securities commission." That is just not in the cards. People often point to the United States and do not understand that that is not the situation in the United States. There is a very powerful federal securities and exchange commission in the United States. There are also very powerful state securities commissions—although there is a lot of cooperation and seating of jurisdiction; but nonetheless that is the reality. It would clearly be the reality here also. Ontario, Quebec and British Columbia securities commissions would not go away if there were a federal securities commission and agreements between them. There would be shared jurisdiction.

The Chairman: As a matter of fact, that was the next question handed to me. "We would appreciate your comments on a national securities commission." You have now answered that.

Is it inevitable over the longer term, particularly now that the chartered banks own security firms?

Mr. Beck: I think that what is inevitable is the growth of the banks in the securities business. You now find, as between the four major dealers and their bank parents different activities being moved insofar as our accord allows it. Some will do their bond trading in the bank. Some will do the bond trading in the securities dealers, and the same with swaps and other things. So that business is moving. This gives a legitimate concern to the OSFI in terms of regulation and audit and the rest. I mean, banks are in the securities business. The Office of the Superintendent of Financial Institutions is bound to grow in securities expertise internally and, over time, will be into aspects of securities regulation. That is the more likely scenario. It is more politically palatable and will not result in any kind of fight between federal and provincial governments. It will have to be continuing agreements as we now have.

I see it as a sort of growing inevitability within OSFI, with more being done in Consumer and Corporate Affairs under the Canada Business Corporations Act, where they could be more

[Traduction]

montages financiers, les transactions boursières par mode électronique au-delà des frontières, les offres publiques d'achat nationales ou dans plus d'une province. Je crois que, sur le plan strictement légal et constitutionnel et selon la théorie admise, la juridiction fédérale existe clairement.

Le président: Les organismes provinciaux de réglementation des marchés de valeurs mobilières seraient-ils prêts à l'accepter?

M. Beck: C'est là une autre question et il n'appartient pas aux organismes de réglementation de décider, mais bien aux provinces. La décision appartient au gouvernement. Il n'est pas exclu que s'il s'agissait d'une délégation entre organismes de réglementation ce serait acceptable. D'aucuns croient, dans le milieu de la finance, que la présence d'une seule commission fédérale des valeurs mobilières réglerait tous les problèmes. Ce n'est tout simplement pas envisageable. Les gens prennent l'exemple des États-Unis et ne comprennent pas que la situation est toute autre ici. Aux États-Unis, la commission fédérale des valeurs mobilières et des transactions boursières est extrêmement puissante. Il existe aussi de puissantes commissions des valeurs mobilières au niveau des États, mais il y a un gros effort de collaboration et de délimitation des juridictions; telle est la réalité. Ce serait manifestement la réalité ici également. Les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique ne disparaîtraient pas s'il existait une commission fédérale des valeurs mobilières avec laquelle elles signeraient des ententes. La juridiction serait partagée.

Le président: Voilà justement l'autre question qui m'a été remise: «Nous aimerions connaître votre point de vue sur une commission nationale des valeurs mobilières». Vous venez d'y répondre.

Est-ce inévitable à plus long terme, surtout depuis que les banques à charte sont propriétaires de maisons de courtage?

M. Beck: Ce qui est inévitable, je crois, c'est la croissance des banques sur le plan des transactions en valeurs mobilières. L'on constate maintenant que, dans la mesure où notre accord le permet, différentes activités s'échangent entre les quatre grandes maisons de courtage et les banques qui en sont propriétaires. Dans certains cas, la banque se charge du négoce des obligations. Dans d'autres, ce sont les maisons de courtage qui s'en chargent; de même pour les dépôts convertibles, et autres choses. Des changements se produisent donc. Le BSIF par conséquent, sur le plan de la réglementation, de la vérification comptable et tout le reste, a tout lieu de s'inquiéter. Les banques se sont, après tout, lancées dans le commerce des valeurs mobilières. Le Bureau du Surintendant des institutions financières ne tardera pas à acquérir des compétences en valeurs mobilières et s'immiscera avec le temps dans certains aspects de la réglementation des valeurs mobilières. C'est le scénario le plus probable. C'est plus acceptable sur le plan politique et ne donnera lieu à aucune chamaillerie entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faudra que cela fasse, comme à l'heure actuelle, l'objet d'une entente permanente.

Cela me paraît de plus en plus inévitable au sein du BSIF; le ministère de la Consommation et des Corporations, qui pourrait faire plus s'il le voulait, interviendra aussi sans doute

[Text]

active if they wished to be. But it may be that the Department of External Affairs will wish to be more active in terms of international securities regulations and cooperation.

There are a number of areas where the federal government could be more active in securities regulation, if it wished to, without having the dog fight of trying to create a federal securities commission. To offer gratuitous advice, it would be the better part of wisdom on the part of the federal government to do so.

The Chairman: Are there any other questions? If not, I wish to thank you, Mr. Beck. I am sure that your evidence will be carefully scrutinized by the committee.

Would members of the committee please stay for a few minutes after our guests leave the room. I wish to talk about future business of the committee.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

davantage en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il se peut aussi que le ministère des Affaires extérieures veuille jouer un rôle plus actif sur les plans de la réglementation des valeurs mobilières et de la coopération internationales.

Le gouvernement fédéral pourrait, s'il le voulait, intervenir plus activement dans la réglementation des valeurs mobilières sans les chamailleries auxquelles donnerait lieu la création d'une commission fédérale des valeurs mobilières. Un conseil gratuit: il aurait tout avantage à le faire.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions? Sinon, j'aimerais vous remercier, monsieur Beck. Je ne doute pas que les membres du Comité scruteront soigneusement votre témoignage.

Les membres du Comité pourraient-ils rester pendant quelques instants une fois que notre invité aura quitté la pièce? J'aimerais discuter des futurs travaux du Comité.

La séance du comité se poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES — TÉMOINS

11:00 a.m.

Mr. Pierre Fortier, President and Chief Operating Officer,
"Société financière des caisses Desjardins inc., Confédération
des caisses Desjardins du Québec";

Mr. Alex Radmanovich, Vice-Chairman, "Cabinet de rela-
tions publiques NATIONAL Inc."

11:45 a.m.

Mr. Stanley Beck, Vice-Chairman, Central Capital Corpo-
ration.

11 heures

M. Pierre Fortier, président et chef des opérations, Société
financière des caisses Desjardins inc., Confédération des
caisses Desjardins du Québec;

M. Alex Radmanovich, vice-président, Cabinet de relations
publiques NATIONAL Inc.

11 h 45

M. Stanley Beck, vice-président, «Central Capital Corpora-
tion».



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, November 7, 1989

Issue No. 5

Third Proceedings on:

Study of Canadian Financial
Institutions

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

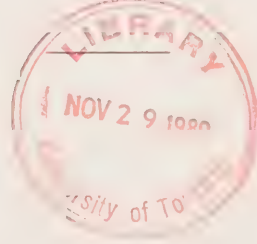
Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mardi 7 novembre 1989

Fascicule n° 5

Troisième fascicule concernant:

Étude des institutions financières
canadiennes



TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Austin, P.C.	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
Lewis	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Austin, c.p.	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
Lewis	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 7, 1989
(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:03 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Frith, Kolber, Poitras and Simard. (6)

Other Senator Present: The Honourable Senator Barootes. (1)

In attendance: From the School of Policy Studies, Queen's University: Prof. Thomas J. Courchene. From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Warren Moysey, Chairman of the Executive Council; President—Individual Bank, CIBC;

Ms. Helen K. Sinclair, President;

Mr. Léon Courville, Member, Executive Council; Executive Vice-President—National Bank of Canada.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated November 7, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

Mr. Warren Moysey and Ms. Helen K. Sinclair made a statement and, with Mr. Léon Courville, answered questions.

At 12:32 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Jean Michel Roy

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 NOVEMBRE 1989
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Frith, Kolber, Poitras et Simard. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Barootes. (1)

Présents: De l'école des études politiques de l'université Queen's: M. Thomas J. Courchene. De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Warren Moysey, président du Conseil exécutif; président, Banque pour les particuliers, BCCI;

M^{me} Helen K. Sinclair, présidente;

M. Léon Courville, membre du Conseil exécutif; vice-président exécutif, Affaires générales, Banque Nationale du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 novembre 1989, le Comité poursuit son étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

M. Warren Moysey et M^{me} Helen K. Sinclair font une déclaration et, avec M. Léon Courville, répondent aux questions.

À 12 h 32, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 7, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its study on Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order and welcome some very important witnesses to the committee today. I am referring to the representatives of the Canadian Bankers' Association. I would like to introduce Mr. Warren Moysey, Chairman of the Executive Council and a representative of the Canadian Imperial Bank of Commerce. I gather he will introduce the other witnesses; so the floor is yours, Mr. Moysey.

Mr. Warren Moysey, Chairman of the Executive Council; President—Individual Bank, CIBC: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I think most of you know Ms. Helen Sinclair, who is to my left and your right; but, for the record, she became President and CEO of the Canadian Bankers' Association on October 1. To my right is Léon Courville, and he is the Executive Vice President, Corporate Affairs for the National Bank of Canada and is also a member of the Executive Council of the Canadian Bankers' Association. I am with CIBC and I am President of the Individual Bank, CIBC.

What we would like to do this morning is make a brief opening statement, then I will ask Helen to take you through a short presentation complete with slides, and then we would be more than happy to answer any questions you might have. We are going to raise a number of basic issues today that revolve around the question of ownership and the question of powers.

Turning first to the issue of ownership, the most fundamental question as we see it is how the savings of Canadians are to be dealt with; who is to be entrusted with the savings of Canadians. Are widely-held banks and similar institutions the best arrangements for Canada? We contend they are. If it is good public policy for banks to be widely held, should the same policy not apply to those that will have equivalent powers and responsibilities to banks? We contend the same policy should apply. Trust companies should be widely held, particularly large trust companies.

Should Canada be out of step with the other G-7 countries? These countries are generally encouraging broad ownership of their major deposit institutions. Should Canada be doing the opposite? The other G-7 countries generally do not allow control of their banks by commercial groups. The question then is: Is it good public policy for Canada to be out of step with those countries? We contend it is not good public policy for Canada

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures afin de poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'ouvre la séance et je souhaite la bienvenue à certains témoins très importants qui comparaitront aujourd'hui devant le Comité. Je veux parler des représentants de l'Association des banquiers canadiens. J'aimerais vous présenter M. Warren Moysey, président du conseil d'administration et représentant de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Je présume qu'il présentera les autres témoins; la parole est à vous, monsieur Moysey.

M. Warren Moysey, président du conseil d'administration et de la Individual Bank, Banque Canadienne Impériale de Commerce: Merci, Monsieur le président et honorables sénateurs. Je pense que la plupart d'entre vous connaissez Mme Helen Sinclair, qui est à ma gauche et à votre droite; j'aimerais cependant ajouter qu'elle est présidente et présidente directrice générale de l'Association des banquiers canadiens depuis le 1^{er} octobre. À ma droite se trouve M. Léon Courville, qui est vice-président exécutif aux Affaires de la société de la Banque Nationale du Canada et qui fait également partie du conseil d'administration de l'Association des banquiers canadiens. Je suis de la Banque Canadienne Impériale de Commerce (BCIC) et président de la Individual Bank, BCIC.

Nous aimerions ce matin vous présenter un bref exposé préliminaire, après quoi je demanderai à Helen de faire une courte présentation accompagnée de diapositives; après cela, nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions. Nous allons soulever aujourd'hui un certain nombre de questions fondamentales qui se résument toutes aux questions de propriété et de pouvoirs.

Si nous nous penchons d'abord sur la question de la propriété, l'aspect le plus fondamental, à notre avis, est de savoir ce qu'on fera avec les épargnes des Canadiens, à qui les confiera-t-on. Les banques à capital ouvert et les institutions semblables sont-elles la meilleure solution pour le Canada? Nous prétendons que oui. S'il est bon que les banques soient des institutions à capital ouvert, la même politique ne devrait-elle pas s'appliquer aux institutions dont les responsabilités et les pouvoirs sont à peu près les mêmes que ceux des banques? Nous soutenons que la même politique devrait s'appliquer. Les compagnies de fiducie devraient également être des institutions à capital ouvert, tout particulièrement les plus importantes.

Le Canada devrait-il agir différemment des autres pays du Groupe des 7? Ces pays encouragent en général la propriété à capital ouvert en ce qui concerne leurs principales institutions de dépôt. Le Canada devrait-il faire le contraire? Les autres pays du Groupe des 7 ne permettent pas en général à des groupes commerciaux de contrôler leurs banques. La question est donc la suivante: est-il de bonne politique pour le Canada d'être en marge de ces pays? Nous soutenons que ce n'est pas

[Text]

to allow commercial corporations to control major deposit institutions, including large trust companies.

Should non-Canadians be allowed to control large Canadian financial institutions? That is a question for Parliament to decide. We strongly suggest that the policy decision on foreign ownership should be made before the regulatory framework is established that will allow foreign control. If the framework is established first, then the horse will be out of the barn. Again, would it be good public policy to allow foreign control of major Canadian financial institutions when the practice in other G-7 countries is otherwise? These rather basic ownership issues and how they are decided will significantly affect nearly every Canadian.

Turning to powers, it is well known that the banks are seeking additional powers. As you will see in Ms. Sinclair's presentation, we believe it will be in the best interests of Canadians using financial services if more services can be provided through the branch networks and other distribution systems of the banks.

I will now turn the presentation over to Ms. Sinclair.

The Chairman: Before you do that, would you answer a question that you have raised? I hope you do not mind if we intercept some of your processes.

Mr. Moysey: As you wish.

The Chairman: One of your major points dealt with the the economic community in Europe regarding control, and you made a broad statement that financial institutions are widely held in those countries. Could you elaborate on that so we can get the facts correct?

Mr. Moysey: I would be pleased to do so. By way of background, the Economic Council of Canada published a study in 1989 entitled, "A New Frontier, Globalization in Canada's Financial Markets". On page 13 in the summary they state:

Contrary to a widely held belief, few—if any—of the world's 40 largest banks are owned by nonfinancial companies.

To give you a flavour for it—and Mrs. Sinclair will be speaking to the issue in more detail—the Governor of the Bank of England, Mr. Leigh-Pemberton, in 1987 at the time that Saatchi & Saatchi were rumoured to have approached the Midland Bank, one of the major British banks, with a takeover proposal, stated in his testimony:

Industrial and commercial companies are not part of the banking system nor should they enter . . .

It runs counter to common sense to argue openness of the London market must be carried to the point where control of the core of our financial system—the payments mechanism, the

[Traduction]

une bonne politique pour le Canada de permettre à des sociétés commerciales de contrôler d'importantes institutions de dépôt, dont de grandes compagnies de fiducie.

Les étrangers devraient-ils être autorisés à contrôler de grandes institutions financières canadiennes? C'est au Parlement de répondre à cette question. Nous recommandons fortement de prendre une décision en ce qui concerne la propriété étrangère avant d'établir des règlements qui permettront des prises de contrôle étrangères. Si on établit d'abord le cadre de travail, il sera peut-être trop tard pour revenir en arrière. Une fois de plus, conviendrait-il de permettre à des étrangers de contrôler les principales institutions financières canadiennes, alors que les autres pays du Groupe des 7 ont une politique différente? Ces questions fondamentales de propriété et les décisions qui seront prises à ce sujet auront de graves répercussions sur presque tous les Canadiens.

En ce qui concerne les pouvoirs, tout le monde sait que les banques demandent des pouvoirs additionnels. Comme vous le verrez dans l'exposé de Mme Sinclair, nous pensons qu'il serait tout à l'avantage des Canadiens qui ont recours aux services financiers de pouvoir obtenir plus de services du réseau des succursales et des autres systèmes de distribution des banques.

Je laisse maintenant la parole à Mme Sinclair.

Le président: Avant que vous ne le fassiez, pourriez-vous répondre à une question que vous avez vous-même soulevée? J'espère que vous ne m'en voudrez pas d'interrompre ainsi votre présentation.

M. Moysey: C'est comme vous voulez.

Le président: L'une de vos principales observations avait trait au type de contrôle qui s'exerce au sein de la Communauté économique européenne; vous avez déclaré que leurs institutions financières sont à capital ouvert. Pourriez-vous nous fournir plus de détails afin que nous ayons une image exacte de la situation?

M. Moysey: Je le ferai avec plaisir. À titre d'information, le Conseil économique du Canada a publié en 1989 un étude intitulée «Nouvel espace financier—les marchés canadiens et la mondialisation». À la page 13 du résumé, on dit que:

Contrairement à ce que pense la plupart des gens, parmi les 40 plus grandes banques du monde, il y en a peu, si tant est qu'il y en a, qui appartiennent à des sociétés qui ne sont pas des institutions financières.

Pour vous donner une meilleure idée—et Mme Sinclair traitera de la question plus en détail—en 1987 au moment où courait la rumeur que Saatchi & Saatchi avait présenté un projet de prise de contrôle à la Banque Midland, l'une des plus importantes banques britanniques, le gouverneur de la Banque d'Angleterre, M. Leigh-Pemberton, avait déclaré dans son témoignage:

Les sociétés industrielles et commerciales ne font pas partie du système bancaire et ne devraient pas non plus en faire partie . . .

C'est contraire au bon sens que de prétendre qu'il faut ouvrir le marché londonien au point où le contrôle du cœur de notre système financier, le mécanisme de paiement et le marché du crédit pourrait passer aux mains d'institutions dont les objec-

[Text]

supply of credit—may pass into the hands of institutions whose business aims and national interests lie elsewhere.

The Chairman: But you have not answered the question. Granted that may be the practice, but is that the law of these countries? Are there any legal restrictions on the ownership such as we have in Canada now?

Senator Kolber: I think your answer addressed the crossed links question. Is there any public policy in Europe that prevents individuals from taking control of a bank? For example, in Canada there are potential buyers of our chartered banks, if we were to change the 10 per cent rule, who are already in the finance business but not in an industrial business. I guess power corp would be the best example. How would you answer that?

Mr. Moysey: The rules vary from country to country, and my effort in quoting the Governor of the Bank of England was to suggest that there is no specific rule in the U.K., as I think the senators probably know, but in fact there is an informal regulatory mechanism that has operated very effectively.

Moving to Italy, there is legislation in place which limits a single investor to owning no more than 20 per cent of the bank's shares; and if the investor wants to acquire more than 10 per cent but less than 20 per cent of an Italian bank, the investor must get prior approval of the Bank of Italy for every 2 per cent increase. There is, then, a specific requirement there.

In France, government approval is required for any shareholding of more than 10 per cent.

The Chairman: Yes, but it is not prohibited, is it?

Mr. Moysey: No, Mr. Chairman. I did not mean to suggest in my remarks that there was legislative prohibition in every country in the EEC—although I think that in Japan there is—but, rather, to suggest that the general direction of legislation and regulation was to encourage widely-held ownership.

Senator Kolber: Would it be reasonable to say that when you do these comparisons they leave something to be desired because the powers of the banks are somewhat different? In Germany, for example, the Deutsche Bank probably has 25 or 30 per cent ownership of some of the largest German industrial companies. This sort of ownership rule does not apply in Canada. Sometimes I think we get a little fuzzy when we start comparing banking situations in different countries in a sort of simplistic way.

Mr. Moysey: The powers are very different in different countries, particularly in respect of downstream ownership of commercial concerns. Your understanding of the Deutsche Bank is correct as far as I know, senator. There is some tendency in Germany to encourage reduced downstream commercial ownership; in fact, 15 per cent has been discussed in the press.

The Chairman: Is it not the case that in Europe the role of the merchant bank is a much more important one in the economy than is the case in Canada? Merchant banks are often privately or closely held, are they not?

[Traduction]

tifs commerciaux sont différents et les intérêts nationaux sont ailleurs.

Le président: Ce n'est pas ce que je voulais savoir. Je vous accorde que c'est peut-être le cas en pratique, mais que dit la Loi dans ces pays? Existe-t-il comme au Canada des lois qui restreignent la propriété étrangère?

Le sénateur Kolber: Je pense que votre réponse avait trait à la question des liens réciproques. Existe-t-il en Europe une politique gouvernementale qui empêche des particuliers de prendre le contrôle d'une banque? Par exemple, si nous changions au Canada la règle des 10 p. 100, nos banques à charte recevraient probablement des offres d'achat d'institutions qui sont déjà dans le secteur financier, mais non pas dans le secteur industriel. Je pense que Power Corp. est un bon exemple. Que répondez-vous à cela?

M. Moysey: Les règles varient d'un pays à l'autre et j'ai voulu vous montrer, en citant le gouverneur de la Banque d'Angleterre, qu'il n'existe pas de règles précises au Royaume-Uni, ce que les sénateurs savent probablement, mais qu'il existe plutôt un mécanisme de réglementation non officiel qui a jusqu'à maintenant très bien fonctionné.

En ce qui concerne l'Italie, il existe une disposition législative qui empêche un seul investisseur de posséder plus de 20 p. 100 des actions d'une banque; si un investisseur voulait posséder plus de 10 p. 100 mais moins de 20 p. 100 des actions d'une banque italienne, il devrait d'abord obtenir l'approbation de la Banque d'Italie pour chaque augmentation de 2 p. 100 de plus. Il y a donc là-bas une exigence spéciale.

En France, il est nécessaire d'obtenir l'approbation du gouvernement pour tout groupe d'actions de plus de 10 p. 100.

Le président: Oui, mais est-ce interdit?

M. Moysey: Non, monsieur le président. Je ne voulais pas insinuer qu'il existait des interdictions dans chaque pays de la CEE—quoique je pense qu'il y en a au Japon—mais je voulais plutôt montrer que les lois et les règlements visent à encourager la propriété à capital ouvert.

Le sénateur Kolber: N'est-il pas vrai que ces comparaisons laissent un peu à désirer parce que les pouvoirs que détiennent les banques sont quelque peu différents? En Allemagne, par exemple, la Deutsche Bank possède de 25 à 30 p. 100 de certaines des plus importantes industries allemandes. Ce type de propriété n'existe pas au Canada. Parfois, j'ai l'impression que nous nous fourvoyons un peu lorsque nous comparons la situation des banques de différents pays de manière un peu simpliste.

M. Moysey: Leurs pouvoirs diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, en particulier en ce qui a trait à la propriété en aval de sociétés commerciales. En autant que je sache, sénateur, l'image que vous avez de la Deutsche Bank est exacte. Toutefois, une tendance se dessine en Allemagne pour encourager la diminution de la propriété en aval de sociétés commerciales; en fait, on a parlé dans les journaux de 15 p. 100.

Le président: N'est-il pas vrai qu'en Europe les banques d'investissement jouent un rôle beaucoup plus important dans l'économie qu'au Canada? Les banques d'investissement ne sont-elles pas souvent des banques à capital fermé?

[Text]

Mr. Moysey: Mr. Chairman, my impression is that that used to be the case in Europe to a greater degree than it is today. In the light of some of the changes that Ms Sinclair will speak to, particularly the globalization and securitization, large financial institutions, including merchant banks, are quite active in investment banking and merchant banking activities. The capital base of many of the traditional merchant banks has not been adequate for them to handle the type of business, both principal and agent, that this area of financial activity requires. There has, then, been quite a change in the past ten years or so in Europe and the differences are not as broad as used to be the case. Perhaps Ms. Sinclair would care to comment on this.

Ms. Helen K. Sinclair, President, Canadian Bankers' Association: Yes. In Great Britain, in particular, I believe there are probably only a couple of independent merchant banks today. When the walls came down earlier this decade, as Mr. Moysey suggested, most of the British merchant banks did align themselves with the major clearing banks because there was a question of building up their capital bases.

Senator Poitras: Mr. Chairman, do we not already have in Canada foreign banks that are controlled by groups or individuals?

Ms. Sinclair: Most, although not all, of the major Schedule II banks or foreign banks in Canada are widely held in their home jurisdictions.

Senator Poitras: We are already competing with some, however, that are controlled by groups or individuals. Is that not a fact? Is this not the situation today?

Ms. Sinclair: Not a great many of the foreign banks today have commercial links even in their home jurisdictions. However, a number of commercial enterprises in Canada are linked to banks or deposit institutions in their home jurisdictions, particularly in the U.S.

The Chairman: We will come to that when we discuss the effect of free trade upon financial institutions, which involves the very question that Senator Poitras has just raised. Perhaps you would like to continue with your presentation, Ms. Sinclair.

Ms. Sinclair: Thank you, senator. I wanted to take senators through a number of slides documenting some of the changes in the context of our operation that have led us to believe that there are changes required to the legislative infrastructure within which we operate.

La présentation se fera uniquement en anglais mais nous avons apporté avec nous des copies de la présentation en français que nous mettrons à votre disposition à la fin de la présentation.

The financial sector has changed substantially since the Senate released its 1986 report, as, indeed, was recognized in your own frame of reference. There have been a number of major trends, such as globalization, technology, securitization and the crumbling of the four pillars of the financial community.

[Traduction]

M. Moysey: Monsieur le président, j'ai l'impression que c'était autrefois le cas en Europe, beaucoup plus que ce ne l'est maintenant. À la lumière des changements dont vous entretiendra M^{me} Sinclair, notamment la mondialisation des marchés et la titralisation, les grandes institutions financières, y compris les banques d'investissement, sont très actives dans le domaine des services bancaires d'investissement. Le capital de base de nombreuses banques d'investissement traditionnelles, tant l'établissement principal que les banques associées, ne convient pas au type d'opérations qui s'effectuent dans ce secteur d'activités financières. Il y a donc eu tout un changement au cours des dix dernières années en Europe et les différences ne sont pas aussi prononcées qu'elles l'étaient. M^{me} Sinclair aurait peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Mme Helen K. Sinclair, présidente, Association des banquiers canadiens: Oui, notamment au sujet de la Grande-Bretagne; je pense qu'il ne reste plus que quelques banques d'investissements indépendantes de nos jours. Lorsqu'il y a eu décloisonnement au début de la décennie, comme l'a dit M. Moysey, la plupart des banques d'investissement britanniques se sont liées aux principales banques de compensation afin d'accroître leur capital de base.

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, n'y a-t-il pas déjà, au Canada, des banques étrangères contrôlées par des groupes ou des particuliers?

Mme Sinclair: Non pas toutes, mais la plupart des banques de l'Annexe II ou les banques étrangères établies au Canada sont à capital ouvert dans leur pays d'origine.

Le sénateur Poitras: Nous concurrençons déjà certaines banques contrôlées par des groupes ou des particuliers. N'est-ce pas le cas aujourd'hui?

Mme Sinclair: Il n'y a pas beaucoup de banques étrangères qui ont encore, aujourd'hui, des liens avec des sociétés commerciales dans leur pays d'origine. Toutefois, un certain nombre d'entreprises étrangères établies au Canada sont liées à des banques ou à des institutions de dépôt dans leur pays d'origine, particulièrement aux États-Unis.

Le président: Nous aborderons cette question lorsque nous discuterons de l'effet du libre-échange sur les institutions financières, ce qui a trait à la question même qu'a soulevée le sénateur Poitras. Voulez-vous poursuivre votre présentation Madame Sinclair?

Mme Sinclair: Je vous remercie, Sénateur. Je voulais présenter aux sénateurs une série de diapositives illustrant certains des changements qui, dans le cadre de nos opérations, nous ont incités à croire qu'il fallait également modifier l'infrastructure législative dans laquelle nous évoluons.

The presentation will be given in English only, but we have brought with us copies of the text of the presentation in French, which we will be making available at the end of the presentation.

Le secteur financier a subi de profonds changements depuis que le Sénat a publié son rapport de 1986, ce que reconnaît d'ailleurs votre ordre de renvoi. Il y a eu un certain nombre de tendances majeures comme la mondialisation, la technologie,

[Text]

One interesting piece of information that we collected in the last week was that since the report was released there have been no less than 30 pieces of legislation introduced by provincial governments across the country. It is in light of these changes that we believe the legislative framework must be reviewed to enable Canadian institutions to meet the growing challenges in Canada and around the world.

We see your challenges as policy makers and legislators to be the following: to maintain stability and public confidence in the financial sector; to ensure a significant degree of Canadian control over that sector—

The Chairman: If I might interject, Ms. Sinclair, I would just remind you that we may have difficulty with the slides in respect of our *Hansard* staff. Perhaps in your commentary you will keep in mind that if you wish to read the evidence in print, you might try to link it, if possible, with what is in the slide.

Ms. Sinclair: I shall do so, Mr. Chairman. I apologize for having neglected to change the slide to correspond with my commentary.

Just to reiterate, the major policy goals would be the following: maintaining stability in public confidence in the financial sector; ensuring a significant degree of Canadian control over that sector; enhancing competition among institutions domestically and world-wide, but also, and almost more importantly today, the competitiveness of Canadian financial institutions, and finally, promoting a financial system that meets Canada's needs.

In order to meet your goals on the public policy front, we believe you must consider the two key issues raised by Mr. Moysey, that of ownership and that of powers. The new legislation must address the implications of closely-held ownership of non-bank financial institutions. It must also enhance the ability of not only banks but all deposit-taking institutions to deliver financial services to consumers.

If the legislation does achieve these two goals, we believe it will carry through and bring to the consumers the benefits outlined on the slide before you.

Before we proceed to the actual policy positions, we would like to document some of the competitive background against which our recommendations are made. The slide before you right now, which is entitled "Stiffening Competition—Top 50 Global Banks" documents the loss in international market share of the Canadian banking system over the last few years. In 1978 four Canadian banks ranked in the top 50, whereas by 1988 there was only one. We are aware that you asked a previous witness how those rankings would look if the basis of the comparison were shareholders equity as opposed to assets. We have put together those figures. If you look at the comparison on the basis of shareholders equity, two Canadian banks ranked in the top 50 in 1988—a decrease from five in 1983.

[Traduction]

la titralisation et l'effondrement des quatre piliers de la collectivité financière.

Un fait intéressant que nous avons constaté au cours de la dernière semaine est que depuis la publication de ce rapport, les gouvernements provinciaux ont adopté pas moins de 30 lois nous concernant. C'est à la lumière de ces changements qu'il faut à notre avis réexaminer le cadre législatif, afin que les institutions canadiennes puissent relever un nombre croissant de défis, tant au Canada que dans le reste du monde.

En votre qualité de décideurs et de législateurs, nous estimons que vos défis sont les suivants: assurer la stabilité du secteur financier et maintenir la confiance de la population à son égard; assurer un certain niveau de contrôle canadien sur ce secteur.

Le président: Si vous me permettez d'intervenir, madame Sinclair, je voudrais simplement vous rappeler que les diapositives pourraient poser des difficultés à nos sténographes. Peut-être pourriez-vous, en présentant vos observations, si vous désirez lire ce qui est écrit, établir un lien, si c'est possible, avec ce qu'il y a sur la diapositive.

Mme Sinclair: Je m'y efforcerais, Monsieur le président. Je vous prie de m'excuser d'avoir oublié de changer les diapositives pour qu'elles s'accordent à mes propos.

Je reprends. Les principaux objectifs de la politique seraient les suivants: maintenir la confiance de la population dans la stabilité du secteur financier; assurer un certain niveau de contrôle canadien sur ce secteur; favoriser la concurrence entre les institutions, tant au Canada que sur la scène internationale, mais également, et c'est peut-être le plus important aujourd'hui, faciliter la compétitivité des institutions financières canadiennes et, enfin, promouvoir un système financier qui répond aux besoins du Canada.

Afin d'atteindre vos objectifs en ce qui concerne la politique à adopter, nous estimons qu'il vous faudra tenir compte des deux questions clés mentionnées par M. Moysey, la question de la propriété et celle des pouvoirs. La nouvelle loi doit tenir compte des conséquences que pourraient avoir la propriété à capital fermé des institutions financières non bancaires. Elle devra également accroître la capacité des banques et de toutes les institutions de dépôt de fournir des services financiers aux consommateurs.

Si la Loi atteint ces deux objectifs, nous estimons qu'elle procurera aux consommateurs les avantages énumérés sur la diapositive que vous avez sous les yeux.

Avant que nous ne passions à la présentation de nos positions, nous aimerions vous parler de certaines des situations concurrentielles dont nous avons dû tenir compte en élaborant nos recommandations. La diapositive devant vous est intitulée «Concurrence accrue—les 50 plus grandes banques» et elle illustre la diminution de la part du marché international des banques canadiennes au cours des quelques dernières années. En 1978, quatre banques canadiennes se classaient parmi les 50 grandes banques, alors qu'en 1988 on n'en compte plus qu'une seule. Nous savons que vous avez déjà demandé à un autre témoin quel serait leur rang si la comparaison était fondée sur l'avoir des actionnaires plutôt que sur les actifs. Nous avons donc rassemblé ces chiffres. Si l'on considère la place

[Text]

The increase in size of foreign banks is only part of the story. Non-bank financial institutions have also grown rapidly over the last few years. A recent article in the U.S. *Banker* magazine states that, among U.S. financial institutions, Ford Financial—which encompasses a number of different companies, but in the main some very large savings and loans companies—was over \$119 billion in assets, which ranked second only to Citicorp with \$215 billion in assets. That is ahead of Chase Manhattan which has \$104 billion in assets.

The increasing size of non-bank financial institutions is also a comparable trend in Canada.

Trilon is essentially as large as the Royal Bank of Canada, if you include Trilon's assets under administration; which, in fact, the senior management of Trilon does when they appear and make public statements about the company. Both institutions have approximately, as it turns out, \$110 billion in assets, and ranks ahead of Mr. Moysey's institution, the CIBC, with approximately \$95 billion.

Senator Kolber: Are these figures really comparing apples and apples? I would assume Trilon includes the assets of Royal Trust?

Ms. Sinclair: Yes, it does.

Senator Kolber: Would not Royal Trust also include billions of dollars of assets under administration for estates that really are not their assets? The bank does not include those assets, so that the Trilon assets are really swollen by God knows how much?

Ms. Sinclair: It does include a significant block of assets under administration.

Senator Kolber: Which are not assets in the sense that the bank's assets are assets; that they can actually deal with them?

Ms. Sinclair: For the most part they would be assets over which the company does have discretionary control, which is the reason why in their public pronouncements they tend to—

Senator Kolber: That is kind of self-aggrandizement I would assume. It just strikes me that there is something that is not quite right in this comparison.

Ms. Sinclair: Other Canadian trust companies are affiliated through other companies such as Trilon, and, in fact, have also assumed very major dimensions in recent years. The financial side of this conglomerate is only one side of the overall company structure. This is not just in the case of Trilon but in the case of most of the large financial conglomerates.

What you have got today are rather large structures, parts of which are financial in nature, and other parts which operate in a real and financial sector. In this organization chart you

[Traduction]

qu'occupent les banques canadiennes selon l'avoir des actionnaires, on compte deux banques canadiennes dans les 50 grandes en 1988, soit 5 de moins qu'en 1983.

La taille accrue des banques étrangères n'est qu'une des causes de cette situation. Les institutions financières non bancaires ont également connu une expansion rapide au cours des dernières années. D'après un récent article de la revue *U.S. Banker* sur les institutions financières américaines, Ford Financial, qui regroupe un certain nombre de sociétés diverses mais principalement quelques grandes institutions d'épargne et de prêts, a un actif de plus de 119 milliards de dollars, ce qui lui permet de se classer au second rang derrière Citicorp, qui a 215 milliards de dollars d'actif. La Chase Manhattan est troisième, avec 104 milliards de dollars d'actif.

La tendance à la hausse de l'importance des institutions financières non bancaires se vérifie également au Canada.

Trilon totalise un actif comparable à celui de la Banque Royale du Canada si l'on inclut l'actif sous administration, ce que la haute direction de Trilon n'hésite pas à faire lorsqu'elle fait des déclarations officielles au sujet de la société. Les deux institutions ont environ 110 milliards de dollars d'actif et se classent devant l'institution de M. Moysey, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, dont l'actif s'élève approximativement à 95 milliards de dollars.

Le sénateur Kolber: Sommes-nous en train de comparer des choses sans rapports entre elles? J'imagine que Trilon inclut l'actif de Trust Royal?

Mme Sinclair: Oui.

Le sénateur Kolber: Le Trust Royal n'inclurait-il pas lui aussi des milliards de dollars d'actif sous administration pour des biens qui ne lui appartiennent pas vraiment? La banque ne calcule pas ces éléments d'actif; le bilan de Trilon serait donc considérablement gonflé?

Mme Sinclair: Cette soirée inclut en effet un grand nombre d'actifs sous administration.

Le sénateur Kolber: Qui ne sont en fait pas des éléments d'actif au même titre que ceux de la banque. La société peut-elle faire quelque chose avec ces éléments d'actif?

Mme Sinclair: La société exerce un contrôle discrétionnaire sur la majorité de ces éléments d'actif et c'est pourquoi, dans leurs déclarations officielles, les administrateurs ont tendance à...

Le sénateur Kolber: Il s'agit d'une certaine forme d'autoglorification. Il me semble que cette comparaison est plutôt boiteuse.

Mme Sinclair: Certaines sociétés de fiducie canadiennes sont affiliées à d'autres sociétés comme Trilon et ont également connu une croissance très importante au cours des dernières années. Le volet financier de ce conglomerat n'est qu'une partie de la structure globale de la société. Cela n'est pas le cas uniquement pour Trilon, mais également pour la plupart des importants conglomerats financiers.

Les structures qui existent actuellement sont assez vastes; elles exercent une partie de leurs activités dans le secteur financier et une autre dans le secteur des biens immobiliers.

[Text]

see Trilon over on the right-hand side of the slide with the real sector companies represented by the left-hand part of the slide, and including the companies such as John Labatt Limited and Noranda Inc. These conglomerates and their component companies have, by and large, been capturing a larger share of the domestic financial sector over recent years.

This slide indicates the banks' share of the financial market. We have not included assets under administration. These would be assets directly on the balance sheets of the companies concerned. What you see is a comparison between 1982 and 1988, and a slide in the market share of assets held by banks from 69 per cent of the total in 1982, to 61 per cent in 1988. That would be a very dramatic decline in historic terms.

Senator Kolber: Is that a simple matter of the fact that the banking business has changed? I mean corporate treasurers now have 25 alternate sources of getting money, whereas they used to deal only with the chartered banks. So it is more a commentary to the banking business itself; is it not?

Ms. Sinclair: It is a reflection of competition in the market, yes.

Senator Kolber: But the whole nature of the banking business has changed, which is really irrelevant when it comes to ownership. At least I think so. I am trying to understand the problem.

Ms. Sinclair: Let me look at it from another perspective. The personal deposit market is one of the major product groupings which will further document the slides that we are talking about.

Here you have two pie charts and a comparison between 1982 and 1988, with a decline in the share of the personal deposits held by the chartered banks from 57 per cent to 51 per cent in a space of six years.

The Chairman: You do not blame that necessarily on just the general situation, do you? Would you not also blame it on the policy of other deposit-taking institutions in giving better services, longer hours, higher interest rates? I think that the banks cannot really complain too much.

Ms. Sinclair: It has been a very competitive marketplace. We would be the last to say that the trust sector has performed poorly.

The Chairman: But does it not seem logical that would happen in view of the services to customers as being provided by these other institutions vis-à-vis banks?

Ms. Sinclair: There are a couple of areas which we would be pleased to talk about as we go along, where we feel the playing field between the two sectors has not been as level as it could be. There have been some advantages enjoyed by non-bank institutions, not just trust companies, generally in the fact that they have not had to hold non-interest bearing reserves, and, therefore, have been able to price somewhat more aggressively at the margin for their deposit share. We are very cognizant of

[Traduction]

Sur cet organigramme, Trilon se trouve à droite alors que les sociétés de biens immobiliers figurent à gauche, y compris les sociétés comme John Labatt Ltée et Noranda Inc. Ces conglomerats et leurs sociétés affiliées ont acquis une part de marché du secteur financier canadien beaucoup plus vaste au cours des dernières années.

Cette diapositive indique la part de marché détenue par les banques. Nous n'avons pas inclus l'actif sous administration, car celui-ci figure directement sur le bilan des sociétés visées. Nous pouvons donc établir une comparaison entre 1982 et 1988 et constater que la part du marché détenue par les banques est tombée de 69 p. 100, en 1982, à 61 p. 100, en 1988. Cette baisse est donc très prononcée.

Le sénateur Kolber: Cela est-il uniquement attribuable au fait que l'activité bancaire ait changé? Je veux dire que les trésoriers de sociétés peuvent maintenant obtenir de l'argent auprès de 25 sources différentes alors qu'ils faisaient auparavant uniquement affaire avec les banques à charte. Ce commentaire s'applique donc davantage aux opérations bancaires, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Oui, cette diapositive concerne la concurrence qui existe sur le marché canadien.

Le sénateur Kolber: La nature même des opérations bancaires a changé, ce qui n'est pas du tout pertinent lorsqu'il est question de propriété. C'est du moins ce que je pense. J'essaie de comprendre le problème.

Mme Sinclair: Laissez-moi l'aborder d'une autre façon. Le marché des dépôts particuliers constitue l'un des plus importants regroupements de produits dont il sera question dans les diapositives.

Nous avons devant nous deux diagrammes circulaires qui nous permettent d'établir une comparaison entre la part du marché de 1982 et celle de 1988. Nous pouvons ainsi constater que la part du marché des dépôts de particuliers détenue par les banques à charte est passée de 57 p. 100 à 51 p. 100 en six ans.

Le président: Vous n'en rejetez pas la responsabilité uniquement sur la situation générale, n'est-ce pas? Ne condamneriez-vous pas également la politique adoptée par les institutions de dépôt qui ont décidé d'offrir de meilleurs services, des heures prolongées et des taux d'intérêt plus élevés? À mon avis, les banques ne peuvent vraiment se plaindre.

Mme Sinclair: Ce marché est très concurrentiel. Nous serions les derniers à dire que le secteur de la fiducie ne s'en est pas bien sorti.

Le président: Cela ne semble-t-il pas logique compte tenu des services que les autres institutions offrent à leurs clients en comparaison des banques?

Mme Sinclair: Nous aimerions aborder certaines questions précises au fur et à mesure de notre discussion, car nous croyons que le terrain entre les deux secteurs n'a pas été aussi bien délimité qu'il aurait dû l'être. Les sociétés de fiducie ne sont pas les seules à avoir profité de la situation; les situations non bancaires en ont également retiré certains avantages en raison généralement du fait qu'elles n'ont pas été tenues de constituer des réserves non rémunérées, ce qui leur a permis

[Text]

the competitiveness of the near banks. I think the only real point we are trying to make with this slide is to document that the public image of monolithic institutions somehow dominating the entire market no longer corresponds to reality. It is a very competitive marketplace.

Senator Kolber: I agree with you, but are you going to relate this to the question of ownership?

Ms. Sinclair: Yes. Given the changes to the financial environment, including the relative growth of non-bank financial institutions, we believe that now is the time to revise the legislative framework for Canadian financial institutions. Our major point up to now has been that the banking industry and trust industry are essentially in the same business, and that that will be truer still after the next round of changes to the Bank Act.

The second point is that banks are no longer the dominant institutions that some believe them to be. From there we arrive at the proposition that the legislative framework, which applies to the trust industry and the banking industry, for institutions of comparable size should be more or less comparable. So that the ownership rules should be more or less the same, and the powers rules should be more or less the same.

The first issue I want to come to is the issue of ownership. As you know, Canadian banks are subject to a wide ownership requirement, which restricts shareholdings by a single investor or a group of associated investors to 10 per cent of the outstanding shares of the bank. We support this restriction and believe it should apply to all institutions essentially performing the same services.

In most industrialized countries—as Mr. Moysey has alluded to—and that would include the United States, the United Kingdom and Japan, there are policies and practices in place which discourage commercial ownership of large deposit-taking institutions. Canada's large trust companies compete in the same markets as Canada's banks. We think that the 10 per cent rule should apply to them, or at least to the larger institutions among them; those who rival the banks in size.

Why do we support the 10 per cent ownership rule? For two basic reasons. First, the dangers of self-dealing. Wide ownership of banks, which is insured by the 10 per cent limit, has provided a number of benefits to Canadians. One such benefit has been to help insure the stability of domestic banks by reducing the danger of self-dealing. Self-dealing has been a major factor in most recent narrowly held financial institution failures in Canada.

Self dealing has also been a significant factor in the U.S savings and loan crisis. Furthermore, in a system such as ours, where depositors are protected against the failures of their institutions through deposit insurance, that deposit insurance further insulates depositors from potential abuses of control-

[Traduction]

d'établir des prix un peu plus intéressants pour leur part du marché des dépôts. Nous nous rendons tout à fait compte que les institutions parabancaires sont très concurrentielles. Le seul point que nous tentons vraiment d'établir avec cette diapositive, c'est que l'image répandue des institutions monolithiques dominant tout le marché ne correspond plus à la réalité. Ce marché est très concurrentiel.

Le sénateur Kolber: Je suis d'accord avec vous. Allez-vous relier ce point avec la question de la propriété?

Mme Sinclair: Oui. En regard des changements survenus dans le milieu financier, dont la croissance notable des institutions financières non bancaires, nous croyons que le temps est venu de revoir le cadre législatif qui régit les institutions financières canadiennes. Nous avons jusqu'à maintenant soutenu que le secteur bancaire et le secteur de la fiducie font essentiellement partie du même domaine et que cette constatation sera encore plus vraie lorsque les modifications prévues auront été apportées à la Loi sur les banques.

Nous disons également que les banques ne sont plus les institutions dominantes qu'elles étaient. Nous proposons donc que le cadre législatif qui régit le secteur de la fiducie et le secteur bancaire soit plus ou moins le même lorsque les institutions sont de tailles comparables. Les règles relatives à la propriété devraient donc être plus ou moins les mêmes, tout comme les règles qui régissent les pouvoirs.

Le premier point dont j'aimerais vous entretenir concerne la propriété. Comme vous le savez, les banques canadiennes doivent être à capital ouvert. En vertu de cette exigence, un actionnaire ou un groupe d'actionnaires ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions en circulation d'une banque. Nous appuyons d'ailleurs cette restriction et croyons qu'elle devrait s'appliquer à toutes les institutions qui offrent essentiellement les mêmes services.

Comme y a fait allusion M. Moysey, la plupart des pays industrialisés—dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon—ont mis en place des mécanismes afin de limiter les liens entre les sociétés commerciales et les grandes institutions de dépôt. Les grandes sociétés de fiducie du Canada travaillent sur les mêmes marchés que les banques canadiennes. Nous croyons que la règle des 10 p. 100 devrait également s'appliquer à celles-ci ou du moins aux plus importantes d'entre elles, celles dont la taille équivaut à celle des banques.

Pourquoi approuvons-nous cette règle des 10 p. 100? Pour deux raisons principales. En premier lieu, en raison du risque que posent les transactions intéressées. Le fait que les banques soient à capital ouvert, grâce à la restriction des 10 p. 100, procure certains avantages aux Canadiens. On a ainsi contribué à assurer la stabilité des banques canadiennes en réduisant le risque que représentent les transactions intéressées. Ces dernières furent en effet un facteur non négligeable dans les récentes faillites d'institutions financières canadiennes à capital fermé.

Les transactions intéressées ont également contribué de façon significative à la crise qui a secoué les institutions financières américaines. De plus, dans un système comme le nôtre où les déposants sont protégés contre la faillite de leurs institutions par l'assurance-dépôts, celle-ci protège chaque déposant contre les abus possibles d'actionnaires majoritaires et aug-

[Text]

ling shareholders and thereby increases the potential for self-dealing in closely held situations.

Senator Kolber: Would you please repeat that? I am not clear about what you said concerning deposit insurance.

Ms. Sinclair: Deposit insurance insulates depositors from the risks of self-dealing. So that there is no real discrimination among depositors between the riskier and less riskier situations or institutions in which they might deposit their funds.

Senator Kolber: Is this a plea for the elimination of deposit insurance or the changing of it?

Ms. Sinclair: No, this is to say that if you are to have a system of deposit insurance such as we have—and we believe it is a Canadian tradition to have it—it is important to ensure that the structural soundness of the system is guaranteed.

Senator Kolber: All right.

Ms. Sinclair: We recognize that wide ownership does not guarantee an absence of self-dealing, but we certainly think it greatly helps the cause and greatly simplifies the regulatory task.

The second benefit of wide ownership is that it maintains Canadian control of the financial sector. Until recently, banks and trust companies have been subject to a total 25 per cent limit in total holdings of their shares by foreigners. This restriction no longer applies to American holdings and banks or federally incorporated trust companies and is under attack by our major trading partners. In the case of banks, the 10 per cent rule guarantees ongoing Canadian control. In the case of federal trust companies, where there is no 10 per cent rule, the statutory protection vis-à-vis at least American interest has now been totally removed.

The purpose of this slide is to portray that other major countries have the policies and practices in place to limit commercial links and to ensure domestic control of their financial institutions.

Let me speak a couple of minutes about what those policies and practices are, to further Mr. Moysey's point.

In Japan the ownership of banks is subject to an anti-monopoly statute, which effectively limits foreign or domestic corporations from controlling Japanese banks. In the U.K. there is no statutory restriction on either commercial or foreign ownership of banks, which is very much in the British tradition. But the Governor of the Bank of England has made it quite clear that he would exercise his authority and review potential takeovers of British banks. He has further made it clear that he would not look favourably on the acquisition of a major domestic bank by either commercial or foreign entities.

In the United States the Bank Holding Company Act, in conjunction with the International Banking Act, effectively prohibits domestic and foreign commercial entities from acquiring U.S. banks or bank holding companies. Although foreign banks can acquire U.S. banks, concern over foreign

[Traduction]

mente donc la possibilité d'effectuer des transactions intéressées dans les institutions à capital fermé.

Le sénateur Kolber: Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire? Je ne suis pas certain d'avoir compris ce que vous nous avez dit au sujet de l'assurance-dépôts.

Mme Sinclair: L'assurance-dépôts protège les déposants contre le risque que posent les transactions intéressées. Les déposants n'ont donc pas à établir de distinction entre les opérations hasardeuses ou moins risquées ou entre les différentes institutions de dépôt.

Le sénateur Kolber: Demandez-vous que l'assurance-dépôts soit éliminée ou qu'elle soit modifiée?

Mme Sinclair: Ni l'un ni l'autre. Nous désirons seulement souligner qu'avec un système comme l'assurance-dépôts—et nous croyons qu'il s'agit là d'une tradition canadienne—il faut veiller à ce que la structure du système soit solide.

Le sénateur Kolber: Je comprends.

Mme Sinclair: Nous admettons que la propriété à capital ouvert n'élimine pas toutes les transactions intéressées, mais nous croyons qu'elle nous aide beaucoup et simplifie grandement la tâche sur le plan de la réglementation.

La propriété à capital ouvert comporte également un deuxième avantage, celui de préserver un certain contrôle canadien sur le secteur financier. Jusqu'à tout récemment, pas plus de 25 p. 100 des actions des banques et des sociétés de fiducie ne pouvaient être détenues par des étrangers. Cette restriction ne s'applique plus aux actionnaires américains, aux banques ni aux sociétés de fiducie constituées en vertu d'une loi fédérale et fait l'objet de multiples pressions de la part de nos principaux partenaires commerciaux. Dans le cas des banques, la règle des 10 p. 100 assure un contrôle canadien permanent. En ce qui concerne les sociétés de fiducie fédérales, qui ne sont pas assujetties à cette règle, la protection contre une participation américaine a été totalement éliminée.

Cette diapositive démontre que d'autres grands pays ont adopté des mécanismes afin de limiter les liens commerciaux et conserver le contrôle de leurs institutions financières.

Pour faire avancer la cause de M. Moysey, laissez-moi vous parler quelques instants de ces mécanismes.

Au Japon, la propriété des banques est régie par une loi anti-monopole qui empêche les sociétés japonaises ou étrangères de contrôler les banques de ce pays. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de restriction sur la propriété des banques par des sociétés commerciales ou étrangères, ce qui correspond bien à la tradition britannique. Toutefois, le gouverneur de la Banque d'Angleterre a fait clairement savoir qu'il exercerait les pouvoirs qui lui ont été confiés et passerait en revue les prises de contrôle potentielles de banques britanniques. Il a même ajouté qu'il ne verrait pas d'un bon œil l'acquisition de grandes banques britanniques par des sociétés commerciales ou étrangères.

Aux États-Unis, la *Bank Holding Company Act* ainsi que la *International Banking Act* interdisent à des sociétés commerciales américaines ou étrangères de faire l'acquisition d'une banque américaine ou d'une société de portefeuille bancaire. Bien que les banques étrangères puissent acquérir des banques

[Text]

ownership in the banking sector has been expressed recently by some members of the Congress—both on the House of Representatives and Senate side—and hearings are now scheduled in both cases.

Senator Kolber: Are you saying that an American entity could buy a Canadian trust company?

Ms. Sinclair: In theory there are no longer any restrictions which would prevent an American bank from acquiring a Canadian trust company. However, the minister has indicated that he would review any takeover proposals.

Senator Kolber: Mr. Chairman, did we not have evidence not so long ago by an official from the Department of Finance who said that that could not happen?

Senator Frith: I was questioning him. I remember that. I thought we ended up coming to the conclusion that technically it was possible, but the minister would review it.

Senator Kolber: But they would not allow it.

Senator Frith: I thought he gave the same evidence that Ms. Sinclair is giving. He said that technically it could happen, but he did not think it would happen because the minister was holding control and indicated that he would not let it happen.

Senator Kolber: Would they not also have to establish some kind of financial subsidiary here if they could not get permission to do that? We were led to believe that that could not happen.

Ms. Sinclair: Under the terms of the Free Trade Agreement, it would be difficult to deny access to qualified U.S. investors looking to acquire a Canadian trust company. It would be difficult to deny that type of access systematically.

Senator Frith: If they set up a Schedule B bank, then in two steps it could happen, could it not? You are saying that technically it could happen, for example, if they set up a Schedule B bank they could then take over a trust company. They certainly could not be stopped from setting up a Schedule B bank.

Ms. Sinclair: But effectively the application could come from any American interest; it need not be a U.S. bank or a U.S. financial institution.

Senator Frith: No, but your answer was that technically it is possible. I am trying to recall if the technical way that it could happen would be if they acquired a Schedule B bank, for whatever interest—a bank, or whatever interest the United States wanted to do—and then they could acquire a Canadian trust company. They could not be stopped setting up a Schedule B bank, could they?

Ms. Sinclair: They could actually go directly for the trust company.

Senator Frith: That is what Senator Kolber and I thought was not possible. We thought that they could not do it directly, but we may be wrong.

[Traduction]

américaines, les membres du Congrès américain, tant ceux de la Chambre des représentants que ceux du Sénat, ont récemment exprimé des réserves quant à la propriété du secteur bancaire par des étrangers. Des audiences sont actuellement prévues dans les deux cas.

Le sénateur Kolber: Voulez-vous dire qu'une entreprise américaine pourrait acheter une société de fiducie canadienne?

Mme Sinclair: En théorie, il n'existe plus aucune restriction qui empêcherait une banque américaine d'acquérir une société de fiducie canadienne. Toutefois, le ministre a indiqué qu'il examinerait toutes les propositions de prise de contrôle.

Le sénateur Kolber: Monsieur le président, un fonctionnaire du ministère des Finances ne nous a-t-il pas dit, il n'y a pas si longtemps, que cela était impossible?

Le sénateur Frith: Je m'en souviens, car c'est moi qui lui ai posé la question. Je croyais que nous en étions arrivés à la conclusion qu'une telle acquisition était techniquement possible, mais que le ministre reverrait la transaction.

Le sénateur Kolber: Il ne le permettrait pas.

Le sénateur Frith: Selon moi, le fonctionnaire dont vous parlez nous a dit la même chose que Mme Sinclair. Il nous a dit que, sur le plan théorique, une telle transaction pourrait avoir lieu, mais il ne croyait pas que ce serait le cas, car le ministre avait le dernier mot et n'entérinerait pas une pareille décision.

Le sénateur Kolber: Si on ne leur permet pas d'agir ainsi, les Américains pourraient-ils établir une filiale financière quelconque au Canada? On nous avait laissé entendre que non.

Mme Sinclair: En vertu de l'Accord de libre-échange, il serait difficile d'interdire l'accès au marché canadien à des investisseurs américains qui désirent acheter une société de fiducie canadienne. Il ne serait pas facile d'interdire cet accès automatiquement.

Le sénateur Frith: Si les Américains décident d'établir une banque de l'Annexe B, ils pourraient y arriver en deux étapes, n'est-ce pas? Vous dites que, en principe, cela pourrait se produire. Ainsi, s'ils établissent une banque de l'Annexe B, ils pourraient ensuite prendre le contrôle d'une société de fiducie. On ne peut certainement pas les empêcher d'établir une banque de l'Annexe B.

Mme Sinclair: De fait, cette transaction pourrait être effectuée par n'importe quel intérêt américain et pas seulement par une banque ou une institution financière de ce pays.

Le sénateur Frith: D'accord, mais vous nous avez dit que, en théorie, cela était possible. J'essaie de me rappeler si, pour y arriver, il suffit d'acquérir tout d'abord une banque de l'Annexe B, pour une participation quelconque—une banque ou une participation américaine quelconque—puis d'acquérir une société de fiducie canadienne. On ne peut les empêcher d'établir une banque de l'Annexe B, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: En réalité, ils pourraient même acquérir directement la société de fiducie.

Le sénateur Frith: Le sénateur Kolber et moi-même croyions que cela était impossible. Nous pensions que les Amé-

[Text]

Ms. Sinclair: They could actually go for the trust company.

Senator Frith: We should look into that, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes. We will have our people take a look at that.

Ms. Sinclair: At the present time they could not attempt a takeover of a bank because a 10 per cent rule is in place for banks, but there is no 10 per cent rule for federal trust companies.

The Chairman: But there is no 10 per cent rule for class B banks that are American owned either.

Ms. Sinclair: That is right.

The Chairman: Do you want to talk about that now or do you wish to wait for a while?

Ms. Sinclair: We would be prepared to entertain any questions on the Schedule II banks. However, they do not figure into the presentation. They account today for 10 per cent of the asset base of the banking system, but they have been allocated authorized capital which goes up to the permissible limit. So that the situation at the current time is fairly tight for new applications coming to the fore or if foreign banks grow more quickly than the domestic system.

The Chairman: You leave the impression that the banks are not really concerned about the fact that under free trade American banks can establish in Canada as class B banks with, first, no control over the amount of assets that they could develop—that is eliminated; and, secondly, no restrictions on who controls them. Consequently, they can acquire trust companies. Am I getting the right impression that this does not bother the Canadian banking system?

Ms. Sinclair: What we would say, senator, is that we do need a national consensus at this point in time on the question of domestic control of the financial sector. It is not simply a question of the Schedule II banks, or a question of the Schedule II American banks; it is the sum total of a number of different phenomena including, perhaps, the growth of the Schedule II banks. However, in a world of liberating trade, I do not think that this country, any more than any other, is in a position to deny access to duly chartered foreign institutions, but there is a question in this country of the control of the deposit-taking sector by Canadians.

The Chairman: I do not think you have really answered my question directly. I would gather, however, from what you say that there is really no concern, then, if all the banks, worldwide, have the same rights as the American banks are now getting under free trade. Is that correct?

Ms. Sinclair: It will be difficult, in the long run, to prevent that from happening. The long run, however, could be relatively short. At the current time, the question of our 12 per cent limit will be under discussion at the GATT negotiating

[Traduction]

ricains ne pouvaient effectuer directement une telle transaction, mais nous avons peut-être tort.

Mme Sinclair: Ils pourraient le faire.

Le sénateur Frith: Nous devrions tirer cette question au clair, monsieur le président.

Le président: Oui. Notre personnel examinera la question.

Mme Sinclair: À l'heure actuelle, ils ne pourraient tenter de prendre le contrôle d'une banque parce que les banques sont assujetties à la règle des 10 p. 100, mais cette règle ne s'applique pas aux sociétés de fiducie fédérales.

Le président: Il n'existe pas non plus de règle des 10 p. 100 pour les banques de l'Annexe B qui appartiennent à des Américains.

Mme Sinclair: C'est exact.

Le président: Voulez-vous en parler tout de suite ou préférez-vous attendre un peu?

Mme Sinclair: Nous serions prêts à répondre à toutes vos questions sur les banques de l'Annexe II, mais ce sujet n'est pas abordé dans la présentation. Ces banques représentent aujourd'hui 10 p. 100 de l'actif du secteur bancaire, mais elles peuvent disposer d'un capital social autorisé qui peut aller jusqu'à la limite permise. La situation actuelle laisse donc peu de place aux nouvelles demandes et elle s'envenimera si des banques étrangères connaissent une croissance plus rapide que le secteur bancaire canadien.

Le président: Vous donnez l'impression que les banques ne s'inquiètent pas du tout du fait que l'Accord de libre-échange permet aux banques américaines d'établir au Canada une banque de l'Annexe B sans que nous puissions contrôler le montant de l'actif ni imposer des restrictions à ceux qui exercent ce contrôle. Les Américains peuvent donc acquérir des sociétés de fiducie canadienne. Est-ce que je me trompe quand je dis que cette question ne préoccupe pas le secteur bancaire canadien?

Mme Sinclair: En fait, sénateur, nous avons besoin maintenant d'un consensus national sur la question du contrôle du secteur financier au Canada. Il ne s'agit pas simplement de la question des banques de l'Annexe II ou des banques américaines de l'Annexe II; il s'agit de l'ensemble des facteurs en cause, y compris peut-être la croissance des banques de l'Annexe II. Mais dans le cadre de la libéralisation des échanges, je ne pense pas que notre pays, ni aucun autre, soit en mesure de refuser l'accès à des institutions étrangères qui détiennent une charte en bonne et due forme; il y a par contre la question du contrôle du secteur des établissements de dépôt par des Canadiens.

Le président: Je ne pense que vous ayez répondu directement à ma question. Mais d'après ce que vous dites, je crois comprendre qu'il n'y a vraiment pas de problèmes, toutes les banques du monde ont les mêmes droits que celles des États-Unis avec le libre-échange. Est-ce exact?

Mme Sinclair: Il sera difficile à long terme d'empêcher que cela arrive. Mais le terme pourrait être relativement court. La question de la limite de 12 p. 100 sera abordée à la table des négociations du GATT et elle sera certainement contestée.

[Text]

table, and it certainly is under attack. We would see that limit disappearing, probably on two conditions: First, that the country arrive at some kind of consensus about domestic control over the clearing system, and second, that Canadian institutions are guaranteed effective access to those jurisdictions who send their banks into the Canadian marketplace.

At the current time, of course, we have a system which is somewhat more open than that of a number of our major trading partners, and the *quid pro quo* is obviously very important to the Canadian institutions.

The Chairman: Under the *quid pro quo* in the Free Trade Agreement, Canadian banks were given the right to have branch banks, as I understand it, in a variety of states—something which previously had been denied them. Is that a correct statement?

Ms. Sinclair: The Americans are very slowly liberalizing their interstate banking rules. However, those have not been liberalized for the benefit of Canadian banks alone. In other words, that has not really been a *quid pro quo* in any sense—

Senator Kolber: In other words, this liberalization is not the result of free trade. It is just following American rulings in respect of interstate banking.

Ms. Sinclair: That is right.

The Chairman: We were told that that was part of the balance for Canadians giving up some of the banking privileges that they enjoyed.

Senator Kolber: I do not think that that is accurate, Mr. Chairman.

Ms. Sinclair: The interstate banking restrictions in the U.S. are opening up very slowly, but they are opening up for all foreign institutions and not just for Canadians. In the first instance, of course, they are opening up primarily for American institutions.

If I may continue, Mr. Chairman, I now want to turn very briefly to the powers issues, which is the other half of the legislative equation that we wanted to discuss with your committee this morning.

When considering what powers are to be granted to financial institutions, we believe that policymakers should take into consideration the nature and potential of their existing service distribution networks. The networks of the banks and the near-banks are an excellent and unique means to deliver financial services to Canadians in hundreds of communities nationwide. We believe that these networks should be fully utilized to meet consumer demand.

To illustrate my point, I want to step back for a couple of moments to describe the nature of the system as it exists today. In looking at the branch network today, we see that the entire country is fairly well served. There are approximately 7,200 bank branches nationwide serving approximately 1,700 communities in all provinces and territories. Of these communities served, 85 per cent have populations of less than 10,000. In addition to the banks' network, there are approximately 4,100

[Traduction]

Nous accepterions probablement que cette limite disparaisse à deux conditions: premièrement, que le pays arrive à un certain consensus sur le contrôle national du système de compensation et, deuxièmement, que les pays dont les banques viennent s'installer au Canada nous garantissent à chez eux le même accès.

Évidemment, nous avons actuellement un système un peu plus ouvert que ceux d'un certain nombre de nos grands partenaires commerciaux; la contrepartie est de toute évidence très importante pour les institutions canadiennes.

Le président: Aux termes des dispositions sur la contrepartie que prévoit l'Accord de libre-échange, je crois que les banques canadiennes ont le droit d'avoir des succursales dans divers pays, ce qui leur était autrefois refusé. Est-ce exact?

Mme Sinclair: Les Américains libéralisent très lentement leurs règles visant l'établissement de succursales entre leurs États. Toutefois, ils ne le font pas seulement pour les banques canadiennes. Autrement dit, il y a plus que la simple contrepartie...

Le sénateur Kolber: En d'autres termes, cette libéralisation n'est pas le fruit du libre-échange. C'est simplement que les Américains en ont ainsi décidé pour leurs États.

Mme Sinclair: C'est exact.

Le président: On nous a dit que cette question était dans la balance et que les Canadiens avaient dû renoncer à certains privilèges bancaires.

Le sénateur Kolber: Je ne pense pas que ce soit exact, monsieur le président.

Mme Sinclair: Les restrictions bancaires américaines inter-États s'assouplissent très lentement; mais l'accessibilité accrue s'applique à tous les établissements étrangers et non pas seulement aux institutions canadiennes. En premier lieu, évidemment, les règles favorisent surtout les institutions américaines.

Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais maintenant aborder brièvement la question des pouvoirs, soit le second terme de l'équation législative dont nous voulions discuter avec votre Comité ce matin.

Le moment venu de déterminer quels pouvoirs accorder aux institutions financières, nous estimons que les décideurs devraient tenir compte de la nature et du potentiel des réseaux de distribution de services existants. Les réseaux des banques et des quasi-banques représentent un moyen unique qui permet d'offrir des services financiers aux Canadiens dans des centaines d'agglomérations du pays. Nous estimons que ces réseaux devraient être pleinement utilisés pour répondre à la demande du consommateur.

Pour illustrer mon propos, j'aimerais revenir quelques instants à la question de la nature du système actuel. Quand on examine le réseau actuel de succursales, on voit que tout le pays est passablement bien servi. On trouve environ 7 200 succursales bancaires dans quelque 1 700 localités des provinces et territoires. Parmi les localités desservies, 85 p. 100 comptent moins de 10 000 habitants. Outre le réseau des banques, il y a environ 4 000 succursales de caisses populaires et de sociétés de crédit et environ 1 700 succursales de sociétés de fiducie.

[Text]

branches of the Caisses Populaires and credit unions, and approximately 1,700 trust company branches.

In addition to the branch network, what has evolved over the past decade is a parallel distribution system for financial services. The banks now operate a network of almost 6,000 automated banking machines, known as ABMs. Both the branch and the automated banking machine distribution network are truly effective means of bringing banking services to Canadians across the country.

In addition to the banks' network, there are approximately 2,000 ABM machines operated by the near-banks.

Senator Kolber: Excuse me, Ms. Sinclair, I have a question. Is it a fact that a Schedule "B" bank would have some legal right to hook into those ABMs?

Ms. Sinclair: That is right, and that applies not only to the Schedule "B" bank but to a trust company, which is a member of the Canadian Payments Association. Any member of the Canadian Payments Association today has the right to become a member of what is known as the Interac System, which provides joint privileges and joint access to the machine network, coast to coast.

Senator Kolber: I have heard it said that when American Express obtained the right to have a bank in this country, the Canadian government, in fact, gave them a gift of something like \$50 or \$100 million because at that time American Express got the right to hook into that network without paying a cent for it.

Ms. Sinclair: I think, senator, we would tend to think that it was a gift from the Canadian financial industry rather than from the government—

Senator Kolber: Is that correct, then?

Ms. Sinclair: American Express will pay a very minimal fee for the right of entry into the system.

Senator Kolber: But they will not pay anything towards the building of it?

Ms. Sinclair: That is right, they will not have contributed anything towards the building of it.

Senator Kolber: I find that somewhat startling.

Senator Frith: How did you come up with that figure?

Senator Kolber: I took into consideration what their share would be if they had to contribute to the building of those 6,000 ABMS.

Senator Frith: In other words, it would cost them approximately the amount you mentioned?

Senator Kolber: I do not know what it would cost, but it would be some enormous sum. I have simply heard this discussed.

Senator Frith: Are you saying that, in fact, it cost other people a similar sum to build this system?

Senator Kolber: Yes, someone has paid for it.

Senator Frith: The people who built it originally?

[Traduction]

Outre le réseau de succursales, un réseau parallèle de distribution de services financiers est apparu au cours de la dernière décennie. Les banques exploitent maintenant un réseau de près de 6 000 guichets automatiques. Le réseau des succursales et des guichets automatiques représente un moyen vraiment efficace de fournir des services bancaires aux Canadiens partout au pays.

De plus, les quasi-banques exploitent environ 2 000 guichets automatiques.

Le sénateur Kolber: Pardon, madame Sinclair, j'ai une question. Est-il vrai qu'une banque de l'Annexe B aurait le droit d'exploiter des guichets automatiques?

Mme Sinclair: C'est juste, et cela vaut non seulement pour les banques de l'Annexe B, mais aussi pour les sociétés de fiducie, qui sont membres de l'Association canadienne des paiements. Tout membre de cette association a le droit de s'unir au système Interac, qui confère certains privilèges et assure l'accès au réseau de guichets d'un océan à l'autre.

Le sénateur Kolber: J'en ai entendu parler à l'époque où American Express a obtenu le droit d'implanter une banque au Canada. Le gouvernement canadien lui a en fait, fait un cadeau de 50 ou 100 millions de dollars, car à cette époque, American Express a obtenu le droit de se raccorder au réseau sans que cela lui coûte un sou.

Mme Sinclair: Je pense, sénateur, que c'était plutôt un cadeau de l'industrie financière canadienne que du gouvernement...

Le sénateur Kolber: Est-ce vrai?

Mme Sinclair: American Express paiera en fait un droit minime pour se raccorder au réseau.

Le sénateur Kolber: Mais elle ne contribuera nullement à tous les frais qui ont été engagés avant de le créer?

Mme Sinclair: C'est exact, elle n'aura en rien contribué aux préparatifs.

Le sénateur Kolber: Cela m'étonne fort.

Le sénateur Frith: Comment en êtes-vous arrivé à ce chiffre?

Le sénateur Kolber: J'ai tenu compte de ce que sa part aurait été si elle avait contribué à l'édification du réseau des 6 000 guichets automatiques.

Le sénateur Frith: En d'autres termes, cela aurait pu lui coûter à peu près la somme que vous avez mentionnée?

Le sénateur Kolber: Je ne sais pas ce que cela lui aurait coûté, mais c'aurait été considérable. J'en ai simplement entendu parler.

Le sénateur Frith: Voulez-vous dire que d'autres ont payé une somme semblable pour constituer le système?

Le sénateur Kolber: Oui, quelqu'un a engagé ces frais.

Le sénateur Frith: Ceux qui ont construit le système à l'origine?

[Text]

Senator Kolber: Yes.

Ms. Sinclair: The thing that has startled us more than anything else is that the institutions that would have access to our system do not, as far as we know, have access to the shared networks in the United States, their home country. Those two systems in the United States are called "Plus" and "Cirrus".

Senator Kolber: It seems that we are more charitable.

Senator Frith: Charity, however, does not begin at home, obviously.

Ms. Sinclair: The products and services which are provided through bank networks have evolved over time, as the banking needs of Canadians have evolved. The next slide portrays a sampling of the new services introduced by banks since 1954.

For example, in 1967, which was the year of the Bank Act revision and was, therefore, a watershed year, banks entered the residential mortgage and consumer loan market. They were soon offering a range of products that were available for the first time in this country on a uniform basis from coast to coast and in rural and urban areas alike. Prior to the banks getting into these markets, the rates varied within the country between such areas as, for instance, Ontario and Prince Edward Island. In addition to uniform rates, bank entry into the consumer loans market resulted in a significant lowering of rates and brought serious competition for the first time in the consumer lending area to an industry which, until that time, had been dominated primarily by American-owned sales finance companies.

Since the 1967 revision of the Bank Act, there has been a marked increase in competition among financial institutions and a resultant explosion of retail services. I understand that this particular slide may not be entirely visible to the members of the committee, but it is meant to illustrate the range of new products and services which have been introduced in the last two decades. The more notable products would include credit cards, access to any branch, which we call any-branch banking, children's accounts, seniors' accounts. The item "debit cards" is off the end of the graph because they are on the horizon. They are not yet quite with us.

We believe that the innovations that have been introduced have responded to changes in the marketplace and the underlying needs of Canadians. As new customer needs have been identified, we and other institutions have brought those needs to the attention of government and have requested the necessary changes to our powers in order that we might offer the services to cover those customer needs.

We must recognize that the branch network is a natural means for delivering these products and services. Although many consumers will conduct their financial affairs through a variety of channels other than these, we believe that those who favour the use of their deposit institution branch should not be denied this option.

Significant pressures in the marketplace today are propelling change. One is consumerism, which is an expression of desire for a greater choice of financial products and greater

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Oui.

Mme Sinclair: Ce qui nous a surpris plus que toute autre chose, c'est que les institutions qui auraient accès à notre système n'ont pas, à notre connaissance, accès aux réseaux partagés aux États-Unis, c'est-à-dire dans leur propre pays. Ces deux systèmes américains s'appellent «Plus» et «Cirrus».

Le sénateur Kolber: Il semble que nous soyons plus charitables.

Le sénateur Frith: Mais charité bien ordonnée ne commence pas par soi-même, visiblement.

Mme Sinclair: Les produits et services fournis par les réseaux bancaires ont évolué avec le temps, tout comme les besoins des Canadiens dans le domaine bancaire. La diapositive suivante présente un échantillon des nouveaux services introduits par les banques depuis 1954.

Par exemple, en 1967, année de la révision de la Loi sur les banques—une année décisive, donc—les banques sont entrées sur le marché des hypothèques résidentielles et des prêts à la consommation. Bientôt, toute une gamme de produits ont, pour la première fois au pays, été offerts uniformément d'un océan à l'autre, tant dans les régions rurales qu'urbaines. Avant que les banques ne pénètrent sur ces marchés, les taux variaient entre l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple. L'accès des banques au marché des prêts à la consommation a entraîné non seulement une uniformité, mais aussi une réduction des taux, ainsi qu'une farouche concurrence pour la première fois dans un secteur qui, jusqu-là, était dominé surtout par les sociétés de financement de ventes détenues par des intérêts américains.

Depuis la révision apportée en 1967 à la Loi sur les banques, il y a un accroissement marqué de la concurrence entre les établissements financiers, d'où l'explosion des services de détail. Cette diapositive, que les membres du Comité ne voient pas peut-être tout à fait bien, illustre la gamme des nouveaux produits et services introduits depuis les deux dernières décennies. Parmi les principaux produits, mentionnons les cartes de crédit, l'accès à toutes les succursales, les comptes pour enfants et les comptes pour personnes âgées. Pour ce qui est des «cartes de débit», elles ne font que poindre à l'horizon. Elles ne sont pas encore une réalité.

Nous estimons que ces innovations répondent à l'évolution du marché et des besoins des Canadiens. Une fois connus les nouveaux besoins des consommateurs, nos institutions et d'autres les ont portés à l'attention du gouvernement, à qui ils ont demandé une modification des pouvoirs existants pour être en mesure d'offrir les services répondant à ces besoins.

Il nous faut reconnaître que le réseau de succursales est un moyen naturel de fournir ces produits et services. Certes, de nombreux consommateurs mènent leurs affaires par divers autres moyens, mais nous estimons que ceux qui préfèrent utiliser la succursale de leur établissement de dépôt doivent avoir cette option.

Les pressions considérables qui s'exercent aujourd'hui sur le marché favorisent le changement. Il y a par exemple le consommateurisme, c'est-à-dire que les Canadiens veulent un plus

[Text]

convenience. There is the information age, which is the impact of technology on our distribution network—for instance, automated banking machines. Technology has also resulted in the creation of a whole new range of products, many of them based in advice-giving and reporting on issues surrounding the transactions of our customers. Finally, but also very important, is the influence of the aging population. With demographic change we have shifted our focus from a range of credit products to a range of savings products. We feel the need to be able to offer aging baby-boomers, as much as anybody, a full range of products to prepare for their retirement.

Let me give an example to illustrate the anomaly the banking industry faces today. We can offer RRSPs to customers, as we have done since they were first introduced. When RRSPs must be collapsed at age 71, we offer a product called the Registered Retirement Income Fund. RRIFs have not been very marketable because income tax requirements make them very complicated. We can also offer a term annuity, which is somewhat more popular. However, the number one retirement product after the RRSP is the life annuity, and banks cannot offer it. So the customer who wants a life annuity, perhaps in conjunction with other products, is most often forced to leave the bank and go to a life insurance company, which is the only institution allowed to offer life annuities at this point in time.

The Chairman: Are you requesting that these rules be changed, that banks be allowed to sell life annuities? Is that one of your points? If so, it is a major point in the overall picture and involves an immense market.

Ms. Sinclair: Yes. The life annuity is probably the fastest growing component of the life product base.

The Chairman: Such a change would be a real blow to the insurance companies and trust companies that have the authority to provide life annuities.

Ms. Sinclair: The only institutions among the pillars who can offer life annuities today are the life companies. If the rules are not changed, over time we will see a flow of savings dollars which are currently in RRSPs in banks and trust companies and, indeed, credit unions, to the life sector, leaving us with an inability to serve our customers that particular product need.

The Chairman: I can see that it is a major point to those on both sides who are concerned.

Ms. Sinclair: This is our concluding slide. We believe that a strong indigenous, domestic financial system will ensure that Canadians across the country are well served by financial institutions that can deliver a full range of financial services. In turn, we see a strong domestic foundation as one that will enhance Canadian financial institutions' ability to compete effectively in the international marketplace. We are confident that the Canadian Government will develop a sound legislative

[Traduction]

vaste choix de produits financiers et un meilleur service. Il y a aussi l'ère de l'information, soit l'incidence de la technologie sur nos réseaux de distribution, l'incidence des guichets automatiques, par exemple. La technologie a entraîné la création de toute une gamme de produits, dont bon nombre concernent les avis et comptes rendus donnés sur des questions touchant les transactions des clients. Enfin, un élément tout aussi important: l'influence du vieillissement de la population. À cause de ce changement démographique, nous avons mis l'accent sur divers instruments d'épargne plutôt que sur les instruments de crédit. Nous estimons qu'il faut pouvoir offrir à la population vieillissante, à tout le monde en fait, une gamme complète de produits permettant de se préparer à la retraite.

Permettez-moi de vous donner un exemple pour illustrer l'anomalie à laquelle le secteur bancaire se heurte aujourd'hui. Depuis l'apparition des REER, nous pouvons offrir de tels régimes à nos clients. Une fois qu'une personne a atteint l'âge de 71 ans, nous pouvons lui offrir un produit appelé le Fonds enregistré d'épargne-retraite. Les FEER ne sont pas très commercialisables parce que les exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu les rendent très compliqués. Nous pouvons aussi offrir une rente à terme, ce qui est un peu plus populaire. Toutefois, ce sont les rentes viagères qui sont les plus populaires, mais les banques ne peuvent les offrir. Donc, le client qui veut une telle rente et peut-être d'autres produits se voit souvent obligé de quitter une banque pour s'adresser à une société d'assurance-vie, soit la seule institution autorisée jusqu'à maintenant à offrir des rentes viagères.

Le président: Demandez-vous que ces règles soient modifiées, de manière que les banques soient autorisées à vendre des rentes viagères? Est-ce l'un des points de vue que vous faites valoir? Dans l'affirmative, cela représente-t-il un marché important?

Mme Sinclair: Oui. La rente viagère est probablement l'élément dont la croissance est la plus rapide parmi les produits d'assurance-vie.

Le président: Un tel changement porterait réellement un coup aux sociétés d'assurance et aux sociétés de fiducie autorisées à fournir des rentes viagères.

Mme Sinclair: Parmi les piliers, les seuls qui peuvent offrir des rentes viagères aujourd'hui sont les sociétés d'assurance-vie. Si les règles ne sont pas modifiées, les épargnes actuellement investies dans les REER des banques, des sociétés de fiducie et des sociétés de crédit iront de plus en plus au secteur de l'assurance-vie, car nous ne pourrions répondre à ce besoin de nos clients.

Le président: Je vois toute l'importance que cela revêt de part et d'autre.

Mme Sinclair: Voici notre dernière diapositive. Nous estimons qu'un système financier national fort assurera aux Canadiens de tout le pays d'être bien servis par les établissements financiers, qui pourront leur offrir une gamme complète de services. De plus, nos institutions financières seront ainsi capables d'exercer une concurrence efficace sur le marché international. Nous sommes convaincus que le gouvernement canadien élaborera un cadre législatif solide pour son secteur

[Text]

framework for its financial sector. Once again, we see two key areas of focus, the area of ownership and the area of powers. Action in both these areas will enhance the competitive strengths of Canadian institutions and bring us back into step with other major industrial nations. It will also ensure that Canadian control over our major institutions is maintained.

In an increasingly competitive global and domestic marketplace, our new financial sector legislation should build upon the historic strengths which have made our system one of the best in the world.

The Chairman: There is a school of thought, albeit a relatively small one, that a privately controlled bank would be better managed than one in which there is no direct ownership and which is run by bank bureaucrats, who, to a degree, perpetuate themselves and do not necessarily heed the efficiency of the organization. Again, I am not expressing a personal opinion, but one of the reasons for the success of some of the larger trust companies and other financial institutions is that they have a boss who has the power to run the institution in a way that is most profitable to shareholders and customers.

Mr. Léon Courville, Member, Executive Council; Executive Vice President, National Bank of Canada: Mr. Chairman, you must recognize that over time the banking industry in Canada has had many bosses. Certainly management has control over operations and shareholders have a view, a view which is more important now than it has been in the past. Regulators are also important. The fact that we have a system that is both implicitly and explicitly regulated makes for more conservative management practices, as well as continuity. If you recognize this characteristic, it explains the behaviour of bank management, who report not only to shareholders in capital markets, but also to depositors and regulators. Therefore, all these influences must be taken into account when you measure the performance of bank management. They operate under many bosses and many constraints. Those in the commercial financial area that is not heavily regulated or tightly controlled probably have more leeway in inviting and responding to shareholders' points of view, whether they be right or wrong. This has not been the case in the banking industry in Canada over the past 50 years. To some extent, it is the price we pay for a system which has objectives different to maximizing shareholders' value.

Mr. Moysey: Mr. Chairman, allow me to elaborate. It seems to me that bank management has different objectives than the management of commercial companies. If one thinks in terms of depositors, shareholders and employees and of where priorities should lie in a commercial enterprise, it seems to me that first priority should be the shareholder. Whereas in deposit-taking institutions, the first priority has to be with the safety of the deposits and, secondarily, the shareholders. I suggest that the marketplace is as tough an owner as an individual owner. In fact, there are probably some examples in Canada today

[Traduction]

financier. Encore une fois, nous considérons qu'il y a deux questions clés: celle de la propriété et celle des pouvoirs. Une intervention dans ces deux domaines permettra d'augmenter la compétitivité des institutions canadiennes, de manière à nous remettre sur un pied d'égalité avec les institutions des grands pays industrialisés. On s'assurera aussi de cette façon du maintien du contrôle du Canada sur ses grandes institutions.

Dans une conjoncture intérieure et extérieure de plus en plus concurrentielle, la nouvelle législation régissant le secteur financier doit s'appuyer sur les points forts qui ont fait de notre système l'un des meilleurs au monde.

Le président: Il y a une école de pensée, quoique relativement réduite, qui dit qu'une banque sous contrôle privé est mieux gérée qu'une autre où ce sont des bureaucrates qui dirigent, lesquels auront tendance à se maintenir en poste plutôt que de rechercher à tout prix l'efficacité de l'organisation. Encore une fois, ce n'est pas là une opinion personnelle; le succès de certaines grandes sociétés de fiducie et d'autres établissements financiers repose notamment sur le fait que ces établissements sont dirigés par une personne qui a le pouvoir nécessaire pour prendre les décisions les plus rentables possibles pour les actionnaires et les clients.

M. Léon Courville, membre du conseil d'administration et vice-président général de la Banque nationale du Canada: Monsieur le président, vous devez reconnaître qu'au fil des ans, le secteur bancaire canadien a eu de nombreux dirigeants. Certes, c'est la direction qui contrôle les opérations, et les actionnaires ont leur mot à dire davantage que dans le passé. Les autorités réglementaires sont également importantes. Le fait que notre système soit implicitement et explicitement réglementé donne lieu à des pratiques de gestion plus prudentes et assure une continuité. Cela explique la conduite des directeurs de banque, qui font rapport non seulement aux actionnaires des marchés de capitaux, mais aussi aux déposants et aux autorités réglementaires. Donc, toutes ces influences doivent être prises en compte quand on mesure le rendement de la gestion d'une banque. Les banques suivent des règles imposées par de nombreuses parties et elles subissent bien des contraintes. Les établissements financiers commerciaux qui ne sont pas fortement réglementés ou strictement contrôlés ont probablement plus de latitude pour tenir compte du point de vue des actionnaires, que ces derniers aient raison ou non. Depuis 50 ans, tel n'est pas le cas dans le secteur canadien des banques. Dans une certaine mesure, c'est le prix que nous devons payer dans un système où les objectifs diffèrent par rapport à l'optimisation de l'avoir des actionnaires.

M. Moysey: Monsieur le président, permettez-moi de donner des détails. Il me semble que les banques visent d'autres objectifs que les sociétés commerciales. Dans ce dernier cas, la priorité doit à mon avis être accordée à l'actionnaire, tandis que dans le cas des établissements de dépôt, la priorité absolue doit aller à la sécurité des dépôts, puis aux intérêts des actionnaires. Selon moi, le marché est aussi dur que peut l'être le propriétaire d'une entreprise commerciale. En fait, il y a probablement des exemples au Canada aujourd'hui où les propriétaires d'entreprise commerciale ne sont pas tout à fait aussi exigeants que le marché.

[Text]

where the individual owner is not nearly as demanding as the marketplace.

Senator Kolber: I have a supplementary question to that asked by the chairman. If you take the five large chartered banks, statistically one ranks about second-best, by any measurement, in all of North America, and one of the banks ranks as being almost the worst, so that it is neither an argument for nor against. On the question of trust companies, you have some which are very closely held and there have been examples in the last five to seven years of trust companies owned by one person who has gone into bankruptcy.

The Chairman: That also happened to some banks.

Senator Kolber: I think you can make an excellent argument for either side of the question. I personally tend to worry about a more-than-10-per cent ownership in banking institutions. That may not be the case if the owner were a widely-held entity such as Bell Canada. I see that this could evolve into a situation in the next ten years where you could have four families controlling all the major banks. That could be good or bad, but I think it is potentially dangerous.

Is there any way you think we can approach this problem from a slightly different point of view and that is: How do we beef up the backbone, the spine, of the board of directors in some of these institutions that so casually go to the grave with the chief executive, no matter what he does? There have been enough examples of that—perhaps, even, in your own good institution—in the last 25 years. How would you change that situation? Would there be some methodology of appointing directors to these boards who were not necessarily pets or friends of the then chief executive officer? If a person stays on as the chief executive of a bank long enough, before you know it everyone is one of his nominees and somehow there is a misplaced loyalty; people do not do their jobs. There have certainly been enough instances of that in Canadian banking in the last forty years. Can you see some technique of changing the composition of boards of directors of banks so that that would not happen; so that, in effect, if a person were a chief executive officer he would, in fact, be removed?

Mr. Moysey: I can only speak for the CIBC and I am both an officer of the bank and a director. My experience over the last ten years indicates that there has been a fairly dramatic change and, in fact, all the directors of CIBC are not close personal friends or even contacts of the chief executive officer and chairman.

Senator Kolber: How long has your current chief executive officer been in that position?

Mr. Moysey: About five or six years.

Senator Kolber: That is not long enough.

Mr. Moysey: The approach that has worked has been to strengthen the committees of the board to ensure that management does not have the kind of influence which you have described on those committees. For example, the Credit Policy

[Traduction]

Le sénateur Kolber: J'ai une question à ajouter à celle du président. Prenez les cinq grandes banques à charte. Statistiquement et comparativement à toutes celles de l'Amérique du Nord, une d'entre elles est de deuxième ordre et une autre se situe pratiquement au bas de l'échelle; l'argument ne tient donc pas dans les deux cas. En ce qui concerne les compagnies de fiducie, certaines sont à capital très fermé et on en a vu d'autres ces cinq à sept dernières années, qui ont appartenu à une seule personne qui a ensuite déclaré faillite.

Le président: La même chose s'est produite pour certaines banques.

Le sénateur Kolber: À mon avis, on peut aussi bien défendre le pour et le contre de la question. Personnellement, je m'inquiète à l'idée qu'une personne détienne à elle seule plus de 10 p. 100 du capital d'une institution bancaire donnée. Tel n'est pas le cas d'une société à capital ouvert comme Bell Canada. D'ici dix ans, il se pourrait que quatre familles seulement contrôlent toutes les grandes banques. Cela pourrait présenter des avantages ou des inconvénients, mais je pense que cela est potentiellement dangereux.

Pourrait-on, à votre avis, aborder ce problème d'un point de vue légèrement différent: comment peut-on consolider le conseil d'administration de certaines de ces institutions qui ont tendance à sombrer en même temps que le chef de la direction, quoi qu'il fasse? Nous en avons vu suffisamment d'exemples—peut-être même au sein de votre propre institution—au cours des 25 dernières années. Comment redresser la situation? Y aurait-il moyen de nommer des administrateurs à ces conseils qui ne soient pas nécessairement des amis du chef de la direction? Lorsqu'une personne occupe assez longtemps le poste de chef de la direction d'une banque, on s'aperçoit très vite que c'est lui qui nomme chacun des administrateurs et il arrive que leur loyauté soit mal placée; ces gens-là ne font pas leur travail. Nous avons vu suffisamment d'exemples de cette situation dans les banques canadiennes au cours des quarante dernières années. Y aurait-il d'après vous une façon de modifier la composition du conseil d'administration des banques pour que cela ne se produise pas et pour que, en fait, le chef de la direction puisse être limogé?

M. Moysey: Je ne représente ici que la Banque de Commerce Canadienne Impériale dont je suis à la fois un dirigeant et un administrateur. Au cours des dix dernières années, j'ai pu me rendre compte d'un changement assez spectaculaire à cet égard. En effet, tous les administrateurs de notre banque ne sont pas des amis intimes, ni même des relations du chef de la direction et du président du conseil.

Le sénateur Kolber: Depuis combien de temps le chef de la direction actuel de votre banque occupe-t-il ce poste?

M. Moysey: Depuis cinq ou six ans environ.

Le sénateur Kolber: Ce n'est pas depuis très longtemps.

M. Moysey: Nous avons, avec succès, renforcé les comités du conseil pour nous assurer que la direction n'exerce pas sur eux le genre d'influence dont vous parlez. Par exemple, le Comité de la politique de crédit d'une banque est essentiel à la

[Text]

Committee of any bank is rather critical in terms of the survival of the business and in our case, as of the end of this year, no member of management will be a member of that committee. It will be a committee populated by the board. The Nominating Committee of the board could operate in the same way.

I grant you that, historically, it may not have operated in that way. The Audit Committee, the Human Resources Committee and all the other committees, properly structured and with the appropriate mandate, can, in my view, exercise considerable influence. That is one possible way that the problem, as you describe it, could be resolved, that is, through regulatory and supervisory requirements.

The Chairman: Can we turn now to the insurance aspects?

Senator Kolber: I have one follow-up question. I have a personal problem with one of the suggestions, which is that, although ideologically and theoretically it is absolutely wonderful to have as an objective, giving the trust companies and the banks the exact same power to do everything and calling them all banks so that we can forget the charade of distinguishing between trust companies and banks, but where I run into difficulty is with imposing the same ownership rules retroactively. It bothers me that we should legislate to the effect that someone who now owns 50 per cent should drop that back to 10 per cent. After all, the rules they played under were different and they may wonder why they should change midstream. How would you handle that situation?

Mr. Moysey: With considerable difficulty. I will ask my associates if they would care to make a comment in just a moment.

If the principle of wide ownership is reasonable then, as a public policy matter, it seems to me that some mechanism should be established to ensure that that principle applies to like financial institutions.

Ms. Sinclair: Prior to the Bank Act, 1967, banks were permitted to have significant holdings in trust companies. It was deemed at the time, in the Bank Act, 1967, that that was not in the public interest and an approach was arrived at for the unwinding of those positions. This took place over a fair period of time.

I suppose you may see the need for a similar type of approach in the case of trust companies. It is not a question of asking them to unwind from one day to the next. There is a precedent for the kind of retroactivity that you are alluding to in the ownership ties between ourselves and the trust industry prior to 1967.

Senator Poitras: You have very carefully described all of the controls in place right now for the banking business. With all these controls, what major objection do you think a Canadian group or a Canadian individual that controls up to 25 per cent may have? I am not talking about foreign control. These, what you might call "entrepreneurs" would have a major interest in ensuring that the bank would develop properly and be able to

[Traduction]

survie de l'entreprise; dans notre cas, à partir de la fin de cette année, aucun membre de la direction ne siégera au sein de ce Comité qui sera formé de membres issus du conseil. Le Comité de nomination du conseil pourrait fonctionner de la même façon.

Historiquement parlant, les choses ne se sont pas déroulées de cette façon, je vous l'accorde. Le Comité de la vérification, le Comité des ressources humaines ainsi que tous les autres comités, dans la mesure où ils sont bien structurés et ont un mandat approprié peuvent à mon avis, exercer une influence considérable. C'est par la réglementation et la surveillance que l'on peut résoudre le problème, tel que vous le décrivez.

Le président: Pouvons-nous maintenant parler de l'assurance?

Le sénateur Kolber: J'aimerais encore poser une question à ce sujet. Une des propositions m'inquiète, car même si idéologiquement et théoriquement, il est merveilleux de vouloir donner aux compagnies de fiducie et aux banques les mêmes pouvoirs et de les appeler toutes des banques, afin qu'on ne soit plus obligé de faire la distinction oiseuse entre compagnies de fiducie et banques, pourquoi faut-il leur imposer rétroactivement les mêmes règles régissant la propriété. Je ne voudrais pas qu'une loi exige qu'une personne qui possède actuellement 50 p. 100 d'une telle institution soit obligée de ramener cette part à 10 p. 100. Après tout, les règles du jeu pour ces deux genres d'institutions étaient différentes et les intéressés seraient alors en droit de se demander pourquoi on juge bon soudain de modifier ces règles. Comment allez-vous résoudre ce problème?

M. Moysey: Avec beaucoup de difficulté. Je vais d'ailleurs, à ce sujet, céder la parole à mes associés dans quelques instants.

Si le principe de la propriété à capital ouvert est une politique publique raisonnable, ne faudrait-il pas prévoir un mécanisme permettant de s'assurer que ce principe s'appliquera aux institutions financières semblables.

Mme Sinclair: Avant la Loi sur les banques de 1967, les banques étaient autorisées à détenir des avoirs importants dans des compagnies de fiducie. On a estimé, dans la Loi sur les banques de 1967, que cela n'était pas dans l'intérêt public et l'on s'est entendu sur le moyen de mettre fin à ces situations, ce qui ne s'est pas fait en un tournemain.

Vous seriez peut-être en faveur d'une telle approche à l'égard des compagnies de fiducie. Il ne s'agit pas cependant de leur demander de s'y conformer du jour au lendemain. Le genre de rétroactivité auquel vous faites allusion et qui vise les liens de propriété entre nous-mêmes et les compagnies de fiducie a déjà eu un précédent avant 1967.

Le sénateur Poitras: Vous nous avez donné une description très soignée de tous les contrôles qui existent actuellement dans le secteur bancaire. Avec tous ces contrôles, quelle grande objection pourrait, à votre avis, formuler un actionnaire ou un groupe d'actionnaires canadiens qui détiendraient 25 p. 100 du capital? Je ne parle pas ici de ceux qu'on pourrait appeler des «entrepreneurs» étrangers qui auraient fort intérêt à ce que la banque prenne l'expansion voulue et soit à même de soutenir la

[Text]

compete with other organizations. What is the main problem in terms of increasing ownership?

Mr. Courville: The system we now have in place is the result of many institutions being amalgamated to prevent mistakes and to increase the efficiency of the system.

To increase ownership in part of the system would probably mean that there will be a dual system in place, some will be widely held and some will be tightly or closely held.

The risk of an entrepreneur controlling a financial institution is different from the risk you would encounter in terms of a widely-held institution. In principle, there is no objection to that except that we do have the deposit insurance system which prevents the market from functioning properly because the risk of failure is absorbed by the government. If someone goes too far too quickly, then the risks are absorbed by the government and by other financial institutions. Therefore, you must take account of the deposit insurance system when you want to remove ownership restrictions or change the ownership rules.

You must also take into account the fact that capital markets will assess different values to widely-held and privately-held institutions. It has been put forward as an argument that we should let the market decide what institutions are best. Again, those who can use the deposit insurance system in their favour will probably tilt the influence of the market in their favour when everything is going well. If something goes wrong then someone else will pick up the tab.

I do not think you can disassociate the ownership rule from foreign ownership. Under the Free Trade Agreement there is international treatment in that there is a shared value for both countries. If you do not place any restriction on ownership such as 10 per cent or 25 per cent it would mean Canadian and American institutions would be on the same footing with respect to financial institutions.

If you remove ownership restrictions then you start Balkanizing the financial institutions. They will all be affiliates of commercial institutions. It is very easy to understand that if your competitor is affiliated with a financial institution through cross ownership, then you, as an industrialist or commercial entrepreneur, might not be happy to divulge all of your information to that company. I do not think that rules, as good as they may be, can prevent information from leaking. Therefore, over time, we will see in Canada the formation of groups to cater to a set of commercial institutions that will be fairly tightly unified. In my mind, this will lead not to an increase in competition but to a decrease in competition because you will have very few groups being able to cross own each other.

I think that, with everything we have in place, as soon as you start pulling one plug, you will see a host of consequences. I mentioned capital markets, deposit insurance, and foreign ownership. That very innocuous 10 to 25 change, so to speak, brings about a whole set of other questions which are difficult

[Traduction]

concurrence avec d'autres organismes. Quel problème l'accroissement de la propriété poserait-il?

M. Courville: Le système actuel découle de la fusion de nombreuses institutions, qui se sont amalgamées pour prévenir les erreurs et augmenter l'efficacité du système.

L'augmentation du pourcentage de propriété dans une partie du système déboucherait probablement sur un système double, certaines institutions étant à capital ouvert et d'autres à capital fermé.

Le risque que représente le contrôle d'une institution financière par un individu est différent de celui qui se poserait dans le cas qu'une institution à capital ouvert. En principe, nous ne pouvons y objecter sauf que notre système d'assurance-dépôts empêche le marché de fonctionner correctement étant donné que c'est le gouvernement qui assume le risque en cas d'insolvabilité. Lorsqu'une institution va trop vite et trop loin, le gouvernement ainsi que d'autres institutions financières en assument les risques. Avant de supprimer les restrictions applicables à la propriété ou de modifier les règles régissant la propriété, il faut donc tenir compte du système d'assurance-dépôts.

Il ne faut également pas oublier que sur les marchés financiers, les institutions à capital ouvert et les institutions à capital fermé n'ont pas la même valeur. On a soutenu qu'il fallait laisser les lois du marché décider du genre d'institution financière qui convient le mieux. Ceux qui peuvent se servir du système d'assurance-dépôts à leur avantage vont probablement faire pencher la balance du marché en leur faveur, lorsque tout va bien. En cas de problème, ils laissent les autres payer les pots cassés.

On ne peut pas, à mon avis, dissocier les règles régissant la propriété, de la propriété étrangère. L'Accord de libre-échange prévoit un traitement international à cet égard, c'est-à-dire un partage des avantages entre les deux pays. Le fait de ne pas limiter la propriété d'une seule personne à 10 ou 25 p. 100 des actions signifierait que les institutions financières canadiennes et américaines sont sur le même plan.

La suppression des restrictions applicables à la propriété entraînerait la balkanisation des institutions financières. Ce seront toutes des sociétés affiliées à des institutions commerciales. Il est très facile de comprendre que devant un concurrent affilié à une institution financière, grâce à une entente de propriété réciproque, tout entrepreneur industriel ou commercial risque de ne pas vouloir divulguer l'information dont il dispose à cette société. Je ne pense pas que des règles, tout aussi valables qu'elles puissent être, puissent empêcher les fuites d'informations. Nous allons donc assister au Canada à la formation de groupes dédiés à une série d'institutions commerciales assez étroitement unies. À mon avis, cela ne va pas augmenter la concurrence, mais plutôt la restreindre, étant donné que très peu de groupes pourront conclure des ententes de propriété réciproque.

Selon moi, il suffit de supprimer un seul élément de tout ce que nous avons mis en place pour tout changer. J'ai fait allusion aux marchés financiers, à l'assurance-dépôts et à la propriété étrangère. Ce changement apparemment très inoffensif du pourcentage, qui passe de 10 à 25 p. 100, suscite toute une

[Text]

to answer. Our habit in Canada has been to use rules more than discretion, and if we move towards increasing or decreasing ownership rules, that will put a bigger onus on regulatory discretion. I am not sure we are used to functioning that way. We tend to be a relatively free country with relatively few impediments. These impediments are written in the laws and the rules and, if we abide by them, then we can function. If you start having groups forming with each other, there will be few of them and we will have to rely much more on regulation than we have in the past.

Senator Poitras: There might be ways to deal with the various problems. With the problem of deposit insurance, there might be ways to change it or to agree that such a system be involved. There could be changes there, as we have seen in the last 20 years. It could be adjusted to new rules. This, to me, seems quite easy.

The Chairman: Did you have a response?

Mr. Moysey: Senator, I was going to say that the Canadian Bankers' Association has had a position on deposit insurance, which has been recommended for the past 7 to 10 years. There has been no change at all as a result of those proposals. So I agree in theory with what you say. In practice, it does not seem to happen. We proposed that there be 100 per cent insurance up to some level such as 20,000 or 30,000, and then a small measure of co-insurance beyond that level, which would put a very modest level of risk on the depositor. That has not received any acceptance at all, as far as we have been able to discern.

The Chairman: That was included as a recommendation in the last Senate study. Certainly, as one who was part of that, I agree. This whole question of deposit insurance is a protection for very weakly-managed financial institutions to offer premium rates with no risk to the depositor. Somewhere along the line it is hardly fair, if you talk about the so-called level playing field.

That then brings us to the question of the insurance aspirations of the banking industry. Could you put on the record what banks really want in the insurance business? I presume it is life insurance, or could it be any other type of insurance? I should like to see something in our record that would indicate just what you would like to get in that field.

Mr. Moysey: Perhaps I will try and then ask my colleagues to follow up. With the breakdown of the four pillars, which has been announced as government policy, and with the increasing liberalization in the financial services sector, banks have increasingly perceived themselves to be financial services organizations. Our primary objective on the insurance side is not necessarily to manufacture the product but, rather, to sell or distribute the product, if I may differentiate between manufacturing and sales. We feel that insurance is a financial service, and we have been able to train our personnel effectively to sell other financial services. If one goes back far enough,

[Traduction]

série d'autres questions auxquelles il est difficile de répondre. Nous avons l'habitude au Canada d'avoir recours à des règles, plutôt qu'à des mesures discrétionnaires et toute modification, dans un sens ou dans l'autre, des règles applicables à la propriété, favorisera davantage la réglementation discrétionnaire. Je ne suis pas sûr que nous ayons l'habitude de fonctionner de cette façon. Notre pays est relativement libre et relativement peu d'obstacles se dressent sur notre chemin. Ces obstacles sont définis dans les lois et les règlements qu'il suffit de respecter. Si des groupes commencent à fusionner, il y en aura de moins en moins et il nous faudra réglementer plus que par le passé.

Le sénateur Poitras: Il est peut-être possible de régler ces divers problèmes. En ce qui concerne la question de l'assurance-dépôts, on pourrait modifier le système ou convenir de le mettre à contribution. Des changements pourraient survenir, comme nous en sommes témoins depuis 20 ans. Le système pourrait s'adapter à de nouvelles règles. Cela me semble très facile.

Le président: Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Moysey: J'allais dire, sénateur, que l'Association des banquiers canadiens a déjà fait part de ses propositions à propos de l'assurance-dépôts, voilà 7 à 10 ans. Mais on n'y a pas donné suite et rien n'a changé. Je suis donc théoriquement d'accord sur ce que vous dites. Dans la pratique cependant, rien ne semble se produire. Nous avons proposé que les dépôts de 20 000 à 30 000 au maximum soient pleinement assurés et qu'au-delà de ce seuil, il y ait une certaine coassurance, qui ferait courir un infime risque au déposant. Cette proposition n'a pas été du tout acceptée, semble-t-il.

Le président: Elle faisait partie des recommandations du dernier examen du Sénat. Je l'appuie étant donné que j'ai participé personnellement à cette étude. L'assurance-dépôts permet de protéger les institutions financières, dont la gestion laisse à désirer, pour leur permettre d'offrir des taux avantageux sans risque pour le déposant. À un moment donné, ce genre d'assurance devient injuste compte tenu de ce qu'on appelle les règles du jeu équitables.

Cela nous amène à la question des aspirations du secteur bancaire en matière d'assurance. Pourriez-vous nous dire officiellement ce que veulent véritablement les banques en matière d'assurance? Je suppose qu'elles s'intéressent à l'assurance-vie ou bien à n'importe quel genre d'assurance? J'aimerais que le procès-verbal de nos délibérations indique exactement ce que veulent les banques en matière d'assurance.

M. Moysey: Peut-être pourrais-je demander à mes collègues de répondre. Avec l'effritement des quatre piliers, qui est la politique avouée du gouvernement, et de la libéralisation de plus en plus grande du secteur des services financiers, les banques se considèrent de plus en plus comme des organismes de services financiers. Dans le domaine de l'assurance, nous visons principalement, non pas nécessairement à fabriquer le produit, mais plutôt à le vendre ou à le distribuer, si je puis me permettre de faire une distinction entre la fabrication et la vente. Nous estimons que l'assurance est un service financier et notre personnel est déjà efficacement formé pour vendre d'autres ser-

[Text]

consumer loans could be one example, and there are others such as car loans, once we got entry into that business, or more recently, mortgage loans. We felt that we could train our personnel to sell the service, and that the Canadian consumer would be better off because the service would have the same or an equivalent quality, probably at a lower cost, and if it did not, the consumer could vote with his or her feet.

The Chairman: Are you saying that you would make a contract, then, with a given insurance company, and be its sales representative?

Mr. Moysey: In the first instance, that was the approach we had envisaged. I am not suggesting that, if there was an opportunity and if we were so allowed, we would not ultimately consider getting into the manufacturing of the insurance product, as I described, but that is a highly complex business and the initial suggestion was for sales and distribution. We all thought we had sales forces out there that were reasonably effective in selling financial products, so that was the step that we had primarily suggested.

Helen, did I miss anything?

Ms. Sinclair: No. The only thing I might add is that, as we see it, we are out of step with most of the banks in our major trading partners on the distribution of insurance. If you go into the U.K., the distribution of insurance by the major clearing banks has been an accepted way of life for many years.

The Chairman: Do they represent insurance companies or do they manufacture their own?

Ms. Sinclair: There are a number of different arrangements in place. In some cases, a bank will act as a wide broker for a number of different insurance companies. In other cases, the bank will distribute, through its branch system, the insurance products of a life insurance company in which it happens to have an ownership interest. There is a wide range of arrangements.

Senator Poitras: Would it be something like the situation with the caisses populaires in the Province of Quebec which sell through a broker in their own branches? Is that what you would like?

Ms. Sinclair: Yes, exactly. In British Columbia, credit unions distribute insurance through their branches.

The Chairman: And they distribute for a company?

Ms. Sinclair: That is correct.

The Chairman: It could be the Cooperative Insurance Company?

Senator Poitras: Or one of their own.

Mr. Courville: In Quebec, the Caisses populaires distribute their own products. So they have an agency relationship. I do not think the banks are asking for a distributing agency relationship. What they are asking for is a brokerage arrangement. They could be brokers. They could distribute products of various companies, rather than being tied to one company.

[Traduction]

vices financiers. Il suffit de remonter dans le temps, pour s'apercevoir que les prêts personnels en sont un exemple, de même que les prêts-automobiles que nous avons le droit de consentir, ou plus récemment, les prêts hypothécaires. Je pense que nous pouvions former notre personnel pour la vente d'un tel service et que le consommateur canadien en sortirait gagnant, étant donné que le service en question serait de la même qualité, tout en coûtant probablement moins cher, sinon le consommateur pourra s'adresser à une autre institution.

Le président: Vous dites donc que vous passeriez un contrat avec une compagnie d'assurance dont vous seriez le représentant?

M. Moysey: C'est ce que nous avons envisagé initialement. Je ne dis pas que si l'occasion se présentait et que nous y soyons autorisés, nous n'envisagerions pas de nous charger de la fabrication de ce produit, mais comme il s'agit d'une entreprise fort complexe, nous avons pensé au départ nous charger de la vente et de la distribution du produit seulement. Nous avons tous pensé que nous disposions du personnel de vente capable de vendre des produits financiers et c'est pour cette raison que nous avons proposé de nous charger de cet aspect-là.

Ai-je oublié quelque chose, Helen?

Mme Sinclair: Non. Tout ce que je pourrais ajouter, c'est que nous sommes déphasés par rapport à la plupart des banques de nos grands partenaires commerciaux en ce qui concerne la distribution de l'assurance. Au R.-U. les grandes banques de compensation le font depuis de nombreuses années.

Le président: Représentent-elles des compagnies d'assurance ou fabriquent-elles leur propre produit?

Mme Sinclair: On trouve diverses sortes d'arrangements. Dans certains cas, une banque peut agir à titre de courtier pour plusieurs compagnies d'assurance. Dans d'autres cas, la banque distribue, dans ses succursales, les produits d'assurance d'une compagnie d'assurance-vie dont elle détient des actions. Il y a toutes sortes de combinaisons possibles.

Le sénateur Poitras: N'en viendrions-nous pas à une situation semblable à celle des caisses populaires de la province de Québec qui vendent le produit par l'entremise d'un courtier dans leurs succursales? Est-ce cela que vous recherchez?

Mme Sinclair: C'est exactement cela. En Colombie-Britannique, les coopératives de crédit distribuent de l'assurance dans leurs succursales.

Le président: Pour le compte d'une compagnie?

Mme Sinclair: Oui.

Le président: Cela pourrait être la *Cooperative Insurance Company*?

Le sénateur Poitras: Ou une de leurs propres compagnies.

M. Courville: Au Québec, les caisses populaires distribuent leurs propres produits. Elles ont donc une relation de mandataire. Je ne pense pas que les banques cherchent à jouer le rôle de distributeurs. Elles veulent plutôt servir de courtiers et pourraient jouer ce rôle. Elles pourraient distribuer les pro-

[Text]

The Chairman: Yes. That would be understandable.

Senator Frith: They would be taking the risk.

Mr. Courville: The banks?

Senator Frith: Yes.

Mr. Courville: No. That is the big point. We focus a lot on the ownership of banks and insurance companies, as if there was some mystique to it.

From the point of view of the banks, the essential element is to ensure that there are synergies as among the financial products that we sell, and the distribution of such product is more important than their manufacture.

The whole infrastructure of the bank is geared to the offering of financial services and not necessarily the manufacture of such services. We wish to dissociate the ownership of insurance companies from the ability to distribute insurance products, thus permitting us to add to the number of financial products that we can offer.

Senator Frith: In other words, if I am an underwriter, I will squeak by, whereas if I were an agent selling insurance, I should be worried?

Mr. Courville: I am not sure that I understand.

Senator Frith: The business you wish to become involved in is the distribution and sale of insurance products. If I operate an insurance agency employing a number of sales agents, it is me that you are targeting. I am the individual whose business you wish to compete with, and not that of the underwriter.

Is that the distinction I should draw?

The Chairman: I am trying to understand where the savings to the consumer would be, other than the fact that you might chisel away somewhat at the commission that an agent makes.

The product would come in at basically the same cost, assuming you are dealing with an established insurance company. All that the bank would be doing would be undercutting the commission that is now paid by the insurance broker.

Is that the objective?

Mr. Moysey: We have tabled with the committee a study which shows that, in the case of some insurance products, there is a fairly high cost of distribution. In the first year, something in the order of 60 to 70 per cent of the premium paid relates to the cost of distribution. That is true of some products, though certainly not all.

The Chairman: That is changing now, with some insurance companies levelling off the initial commission over the period of the contract. I think you will see that becoming more the norm in the insurance industry.

Senator Frith: When you speak of the distribution cost, you are referring to the cost of delivering the product to the consumer?

Mr. Moysey: That is correct. As a result of our preliminary assessment in this area, we concluded that we could probably distribute some of those products, maintaining quality, at a

[Traduction]

duits de plusieurs compagnies au lieu d'être liées à une seule d'entre elles.

Le président: Effectivement, cela se comprend.

Le sénateur Frith: Elles en assumeraient le risque.

M. Courville: Qui, les banques?

Le sénateur Frith: Oui.

M. Courville: Non. Là est le problème. Nous attachons trop d'importance à la propriété des banques et des compagnies d'assurance comme s'il s'agissait d'une chose intouchable.

Pour les banques, l'essentiel, c'est de faire en sorte qu'il y ait synergie entre les divers services financiers qu'elles offrent, et de garder à l'esprit que la distribution de ces services est plus importante que leur création.

Toute l'infrastructure des banques est centrée sur l'offre de services financiers et non pas nécessairement sur leur création. Nous ne voulons pas tellement devenir propriétaires de compagnies d'assurances, mais plutôt vendre des polices d'assurance, pour pouvoir offrir une plus grande gamme de produits à notre clientèle.

Le sénateur Frith: Autrement dit, si j'étais un assureur, j'aurais de minces chances de m'en tirer, mais si j'étais un agent d'assurances, j'aurais de quoi m'inquiéter, n'est-ce pas?

M. Courville: Je ne vous saisis pas très bien.

Le sénateur Frith: Ce qui vous intéresse, c'est la distribution et la vente de divers types d'assurance. Si j'étais un courtier d'assurances avec quelques agents à mon service, c'est moi que vous viseriez. C'est à moi que vous voudriez faire concurrence, et non à l'assureur.

Est-ce là la distinction que je devrais faire?

Le président: J'essaie de voir où le consommateur y gagnerait, mis à part le fait que vous pourriez sacrifier une partie de la commission que reçoit l'agent.

Le prix des polices serait à peu près le même, en supposant que vous fassiez affaire avec une compagnie d'assurances déjà établie. La banque ne ferait que consentir une ristourne sur la commission qui est actuellement payée aux courtiers.

Est-ce là votre objectif?

M. Moysey: Nous avons déposé, auprès de votre Comité, une étude montrant que pour certains types d'assurance, les frais de distribution sont relativement élevés. La première année, 60 à 70 p. 100 de la prime sont absorbés par les frais de distribution. C'est du moins le cas pour certains produits, mais certainement pas pour tous, cependant.

Le président: Cette situation évolue actuellement, certaines compagnies d'assurances répartissant la commission initiale sur la durée du contrat. C'est de plus en plus la norme, je crois, dans les compagnies d'assurances.

Le sénateur Frith: Quand vous parlez de frais de distribution, vous faites référence à l'ensemble des coûts de livraison de produit au consommateur, n'est-ce pas?

M. Moysey: C'est exact. Notre étude préliminaire nous a permis de constater que nous pourrions faire réaliser au consommateur une économie de 10 à 15 p. 100 sur certains types

[Text]

cost advantage to the ultimate end user in the range of 10 to 15 per cent.

That is our assessment. It would only be born out if we were allowed to actually participate in that business. And if we did not in fact realize that kind of cost savings to the ultimate consumer, we would not get the business.

The Chairman: Are you interested in getting into the insurance field in other than the life insurance area? Are you interested in the areas of casualty and accident insurance, and the whole range of insurance products now marketed by insurance companies?

Ms. Sinclair: There is an interest in the casualty area, and particularly in the car and home insurance areas.

If I may, I should like to add to what Mr. Moysey has said in respect of the distribution of insurance products.

If there is the fear that a ready-made distribution network would somehow undercut the insurance agent, one has to wonder why that fear has not been raised in connection with arrangements already in place in respect of the distribution of insurance products. The primary example would be the distribution of Allstate Insurance casualty product through the department store networks of Sears and Simpson-Sears throughout the country. Another would be the distribution of automobile insurance product through the franchises of the major U.S. auto manufacturers.

Those distribution networks are being used to distribute product today, and they do not happen to be distribution networks, in many cases, which are Canadian-owned. But, they are certainly in place and they are being used for the distribution of insurance product of one sort or another.

The Chairman: It might be argued that in those situations there is not the captive client represented by a bank customer dealing with a bank.

Ms. Sinclair: We recognize a range of consumer concerns surrounding the issue of tie-in/tied sales. We are emphatic about the acceptability, to our industry, of a well put together code of consumer protection around the cross-selling of product, and also in respect of the competency requirements of those in our system who would sell such product. We take those rules for granted.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Poitras: One last question, Mr. Chairman, if I may.

I understand you are interested in getting into the distribution of insurance product, as opposed to the ownership of insurance companies; or is it both?

Mr. Moysey: Our primary thrust is to look at the distribution of insurance products, the main reason being that we feel we understand how to distribute financial services products. However, I did not mean to suggest that we would rule out the ownership of insurance companies. But I repeat, that is not our primary objective.

[Traduction]

de polices d'assurance, tout en maintenant la qualité de notre service.

C'est ce que notre étude nous a permis de constater. Cette économie ne serait toutefois réalisée que si nous nous engageons dans ce genre d'activité. En réalité, si notre intervention ne permettait pas au consommateur de réaliser des économies, nous ne nous intéresserions pas à l'assurance.

Le président: Vous intéressez-vous à d'autres types d'assurance que l'assurance-vie? Vous intéressez-vous, par exemple, à l'assurance générale et à toute la gamme des produits offerts par les compagnies d'assurances?

Mme Sinclair: Nous nous intéressons à tous les types d'assurance-risques, notamment à l'assurance-automobile et à l'assurance-habitation.

Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter quelques mots à ce qu'a dit M. Moysey au sujet de la distribution des produits d'assurance.

Si d'aucuns craignent que notre réseau de distribution court-circuite l'agent d'assurances, pourquoi ne se sont-ils pas inquiétés des modes de distribution qui ont été mis en place pour distribuer ces mêmes produits? L'exemple le plus frappant est celui des polices d'assurance-risques offertes partout au pays par Allstate, par l'intermédiaire de sa chaîne de magasins Sears et Simpson-Sears. Il en va tout autant des polices d'assurance-automobile vendues chez les franchisés des grands fabricants d'automobiles américains.

Ces réseaux de distribution existent actuellement et il ne s'agit souvent pas de réseaux appartenant à des entreprises canadiennes. Il n'en demeure pas moins qu'ils existent et qu'ils sont utilisés pour la distribution de tous genres de produits d'assurance.

Le président: D'aucuns vous diront que dans ces cas, le client n'est pas captif, contrairement à la banque où l'acheteur est déjà client.

Mme Sinclair: Nous admettons qu'une certaine catégorie de clients s'inquiète de la possibilité que nos ventes soient liées. Nous insistons beaucoup, dans notre secteur, sur la nécessité d'établir un code de protection du consommateur pour les produits interdistribués ainsi que sur les compétences que devront avoir ceux qui vendent ces produits. Nous tenons cela pour acquis.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Poitras: Une dernière question, monsieur le président, si vous me le permettez.

Si j'ai bien compris, vous voudriez distribuer des produits d'assurance et non posséder des compagnies d'assurance. Est-ce l'un ou l'autre ou les deux?

M. Moysey: Notre principal objectif est de distribuer des produits d'assurance, premièrement parce que nous estimons avoir les compétences voulues pour offrir des services financiers. Je n'ai cependant pas voulu dire que nous excluons toute possibilité de posséder des compagnies d'assurance. Mais je le répète, tel n'est pas notre objectif premier.

[Text]

In the event that insurance companies were allowed roughly equivalent powers to banks, we might take a different view of the outright ownership question. A great deal depends upon how events unfold.

The Chairman: I have a question that I should like to put to you in connection with a speech delivered by the Honourable Gilles Loiselle at Toronto on October 26, last. I quote from that speech, as follows:

It is also worth noting that the government's reform initiative will include important new powers for insurance companies, as well as trust and loan companies, in the area of commercial and personal lending. These should help stimulate increased competition in these markets and make non-bank institutions much more competitive with banks.

Do you have any comment on that? Is this something that you expected?

Certainly, it came as a bit of a surprise to me. Obviously, this speech contains an outline of some of the intentions of the government.

Ms. Sinclair: We are aware that those powers are intended to be given to the near-banks and the non-bank financial institutions. We have been aware of that for some time. The point we have made is that the whole process should unfold on a quid pro quo basis.

If there is the view that the conflicts can be resolved, assuming there are conflicts, and the consumer benefits are there for additional participation by the near-banks and non-banks in the traditional markets of the banks—and this is coming back to the insurance point again—we fail to see why one would not take exactly the same view of the involvement of the banks in the traditional markets of the near-banks and the non-banks.

The Chairman: Are you saying, then, that the quid pro quo for your being permitted to sell insurance product is that the near-banks and non-banks be permitted to make loans?

Ms. Sinclair: That is right.

The Chairman: And that is acceptable to the banks?

Ms. Sinclair: That is acceptable to the banks.

The Chairman: The banks are restricted from using any non-voting stock as a means of raising capital.

Do you have any opinion on the advisability of allowing the banks to issue non-voting stock as opposed to preferred stock?

Mr. Moysey: It is not an issue that we have discussed at any length, Mr. Chairman.

Senator Kolber: Didn't the TSE, this morning, just outlaw that practice?

[Traduction]

Dans l'éventualité où le gouvernement donnerait aux compagnies d'assurance à peu près les mêmes pouvoirs qu'aux banques, nous pourrions entrevoir cette possibilité dans une toute autre perspective. Tout dépendra de l'évolution de la situation.

Le président: J'aimerais vous poser une question concernant un discours prononcé par l'honorable Gilles Loiselle, à Toronto, le 26 octobre dernier. Voici ce qu'il a dit en substance:

Il convient également de noter que la réforme entreprise par le gouvernement comprendra l'attribution de nouveaux pouvoirs importants aux compagnies d'assurance, de même qu'aux sociétés de fiducie et de prêt, dans le secteur du prêt commercial et du prêt personnel. Ces nouveaux pouvoirs devraient stimuler la concurrence entre les divers intervenants du marché et permettre aux institutions non bancaires de concurrencer davantage les banques.

Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet? Est-ce là une issue que vous aviez prévue?

Ces propos m'ont certainement étonné. De toute évidence, ce discours dépeint certaines intentions du gouvernement.

Mme Sinclair: Nous savons que le gouvernement a l'intention de donner ces pouvoirs aux quasi-banques et aux établissements financiers non bancaires. Nous le savons déjà depuis un certain temps. Ce que nous disons, c'est que tout ce processus devrait se dérouler sur une base de réciprocité.

Si l'on pense que les conflits pourront être résolus—à supposer qu'il y en ait—et que les intérêts du consommateur seront mieux servis si les quasi-banques et les institutions financières non bancaires peuvent intervenir dans les secteurs d'activité traditionnellement réservés aux banques—et cela nous ramène à la question des assurances—nous ne voyons pas pourquoi on ne pourrait pas avoir la même opinion en ce qui concerne la participation des banques aux secteurs réservés traditionnellement aux quasi-banques et aux institutions financières non bancaires.

Le président: Êtes-vous en train de dire que si l'on vous permet de vendre des produits d'assurance, vous accepteriez que, en contrepartie, les quasi-banques et les institutions financières non bancaires consentent des prêts?

Mme Sinclair: Exactement.

Le président: Et les banques sont d'accord là-dessus?

Mme Sinclair: Les banques acceptent cette possibilité.

Le président: Les banques n'ont pas le droit d'offrir des actions sans droit de vote pour accroître leur capital-actions.

Que pensez-vous de l'à-propos de permettre aux banques d'émettre des actions sans droit de vote plutôt que des actions privilégiées?

M. Moysey: Ce n'est pas une question dont nous avons discuté longuement, monsieur le président.

Le sénateur Kolber: La Bourse de Toronto n'a-t-elle pas, ce matin, interdit cette pratique?

[Text]

Mr. Moysey: Given the difficulties that have been experienced by a number of companies, I think our conclusion, had we discussed it, would be that we not support such a proposition.

Senator Barootes: Or preferred share, non-voting.

The Chairman: On the question of reserves, the non-interest bearing deposits which you place with the Bank of Canada, I would ask you to put something on the record on that so that we have it in front of us.

Obviously, if the banks, of all of the financial institutions, have that kind of a burden, that constitutes a major disturbance of the level playing field.

What are your suggestions in that regard?

Ms. Sinclair: We do have a commitment that the reserve requirements will come off as a result of the financial sector reform package. We have been working with the Canadian Payments Association and the Bank of Canada in an effort to come up with an alternative to the reserves system, which alternative would be applied in a similar fashion to all financial institutions.

There is an issue regarding the timing. There has not been a commitment thus far as to how quickly those reserves will come off, and obviously we would favour greater speed rather than lesser speed.

The Chairman: Why are the reserves still required in the eyes of the government?

Ms. Sinclair: Senator, that question would have to be put to the Governor. There have been statements made that they are no longer seen as necessary for the conducting of monetary policy, but at the current time they do serve as a basis for effecting settlements between banks as they exchange cheques and other payment instruments. The point that has been agreed to is that another means of effecting settlement can and should be found.

The Chairman: If there are no further questions, I will take the opportunity of expressing our thanks to our witnesses. I indicated that they were a very important group as far as this committee is concerned, and we are very pleased to have their submissions and responses to questions on the record. So, on behalf of the committee, I thank you. If there are any other ideas that you might have for us, please get in touch with me. We are always glad to have them. Thank you very much.

Mr. Moysey: Thank you for the opportunity.

The Chairman: I might advise the committee that we will be meeting tomorrow night at 7:30 at which time we will have the representatives of the Economic Council of Canada before us.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Moysey: Compte tenu des difficultés qu'ont connues un certain nombre de compagnies, notre conclusion serait, si on en avait discuté, que nous n'approuvons pas cette pratique.

Le sénateur Barootes: Ou des actions privilégiées, sans droit de vote.

Le président: J'aimerais que vous nous desiez un mot, pour qu'on en prenne acte, au sujet de la question des réserves, de ces dépôts qui ne portent pas intérêt et que vous placez à la Banque du Canada.

Naturellement, si par rapport aux autres institutions financières, les banques sont les seules à être tenues de respecter cette obligation, cela modifie les règles du jeu.

Qu'en pensez-vous?

Mme Sinclair: On nous a promis que nos obligations en matière de réserves seraient supprimées à l'occasion de la réforme globale du secteur financier. Nous essayons, avec l'Association canadienne des paiements et la Banque du Canada, de trouver un moyen de remplacer le système de réserves. Les nouvelles exigences en matière de réserves seraient appliquées de façon uniforme à toutes les institutions financières.

Il nous reste à discuter des échéances. Rien ne nous a été promis en ce qui concerne la rapidité avec laquelle le système des réserves sera supprimé. Naturellement, nous préférierions que la réforme se fasse plus vite que plus lentement.

Le président: Pourquoi le gouvernement estime-t-il que les réserves sont encore nécessaires?

Mme Sinclair: Sénateur, vous devriez poser cette question au gouverneur. Dans certaines déclarations, il a été dit qu'elles n'étaient plus nécessaires pour la bonne conduite de la politique monétaire, mais, à l'heure actuelle, elles sont utilisées pour les règlements interbancaires, pour la compensation des chèques et des autres instruments de paiement. On a laissé entendre que d'autres moyens pourraient et devraient être utilisés pour effectuer ces règlements.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je saisirai cette occasion pour remercier nos témoins. J'ai déjà signalé que leur contribution était très importante pour les travaux de notre Comité. Il nous fait toujours plaisir d'entendre leurs exposés et leurs réponses à nos questions. Par conséquent, au nom du Comité, je vous remercie. Si vous avez d'autres idées à nous soumettre, n'hésitez pas à communiquer avec moi. Elles nous sont toujours utiles. Merci beaucoup.

M. Moysey: Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de témoigner.

Le président: Je signale aux membres du Comité que nous nous réunirons demain à 19 h 30; nous entendrons alors les représentants du Conseil économique du Canada.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Warren Moysey, Chairman of the Executive Council;
President—Individual Bank, CIBC;
Ms. Helen K. Sinclair, President;
Mr. Léon Courville, Member, Executive Council; Executive
Vice-President—National Bank of Canada.

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Warren Moysey, président du Conseil exécutif; prési-
dent, Banque pour les particuliers, BCCI;
M^{me} Helen K. Sinclair, présidente;
M. Léon Courville, membre du Conseil exécutif; vice-prési-
dent exécutif, Affaires générales, Banque Nationale du
Canada.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, November 8, 1989

Le mercredi 8 novembre 1989

Issue No. 6
Fourth proceedings on:
Study of Canadian Financial
Institutions

Fascicule n° 6
Quatrième fascicule concernant:
L'étude des institutions financières
canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), of the Rules of the Senate:

On November 8, 1989

Senator Olson replaced Senator Lewis.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, P.C. (ou Frith)	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat:

Le 8 novembre 1989

Le sénateur Olson remplace le sénateur Lewis.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 8, 1989
(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Kirby, Olson, Poitras and Simard. (6)

Other Senators present: The Honourable Senators Everett, Molson and Stanbury. (3)

In attendance: From Martineau Walker: Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Economic Council of Canada:

Harvey Lazar, Deputy Chairman;
Keith Patterson, Economist;
Andrée Mayrand, Economist.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated November 8, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The Honourable Senator Kirby moved,—That one member of the Committee's research staff be authorized to attend a conference on Financial Institutions in Toronto, on November 14, 1989.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Harvey Lazar made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 9:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Jean Michel Roy

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 NOVEMBRE 1989
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Kirby, Olson, Poitras et Simard. (6)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Everett, Molson et Stanbury. (3)

Présents: De Martineau Walker: M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De la Division de l'économie, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement:* M. Anthony Chapman, attaché de recherches; M. Marion Wrobel, attaché de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Conseil économique du Canada:

M. Harvey Lazar, président associé;
M. Keith Patterson, économiste;
M^{me} Andrée Mayrand, économiste.

Conformément à son ordre de renvoi du 8 novembre 1989, le Comité reprend l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

L'honorable sénateur Kirby propose,—Qu'un membre du personnel de recherches du Comité soit autorisé à assister à une conférence sur les institutions financières à Toronto, le 14 novembre 1989.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Harvey Lazar fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 21 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 8, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 7.30 p.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before we call our witnesses this evening, who are representatives of the Economic Council of Canada, there is a small item of business. Next week there will be a *Financial Post* conference in Toronto. It is a conference sponsored by the *Financial Post* on the subject of financial institutions in transition. In my opinion, it would be very worthwhile for one of our researchers to attend that one day conference. Budgetary provisions are available but I have been told, before we send anybody—it should be a trip to Toronto, registration fee and then coming the same day—that we need approval of the committee. I would be pleased to accept a motion in that regard, and it would be one of our staff that would go down and listen in to what could be an interesting presentation.

Senator Kirby: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion is carried.

I am very pleased to welcome Mr. Lazar, who is the Deputy Chairman of the Economic Council of Canada. Perhaps you could introduce the other members of your delegation.

I might say on behalf of honourable senators, that we have been looking forward with some interest to the presentation of the Economic Council. Perhaps especially because they have been very active in recent months on the very subject that we are looking at, and have recently published their report, "A New Frontier: Globalization and Canada's Financial Markets." Of course that document was of great interest to us. I am sure you will be elaborating on it.

Our normal procedure is, after you have introduced your delegation, that you make a preliminary statement. I gather there has been a document made available to us. We have just received it. I presume you will be referring to that, and then the procedure normally would be to invite questions, although sometimes in the exuberance of the moment senators cannot restrain themselves from interfering with what you are saying by asking questions. You might be prepared for that.

Mr. Lazar, would you like to carry on.

Mr. Harvey Lazar, Deputy Chairman, Economic Council of Canada: Thank you, Mr. Chairman. On my immediate right is Keith Patterson from the Council staff, and on my left Andrée Mayrand, Council staff. They have both been involved with our financial institution research over a period of at least four or five years. In Mr. Keith Patterson's case, he has been involved on and off for a longer period of time.

On behalf of the Council we appreciate the opportunity to appear before your committee. As you indicated, Mr. Chair-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19h30 pour poursuivre l'étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant de céder la parole à nos témoins, qui représentent le Conseil économique du Canada, j'aimerais régler un point. La semaine prochaine, une conférence organisée par le *Financial Post* aura lieu à Toronto, elle portera sur les institutions financières en mutation. A mon avis, il serait utile qu'un de nos attachés de recherche y assiste. Des fonds sont déjà prévus au budget pour les déplacements de ce genre. Toutefois avant d'envoyer qui que ce soit—ce sera un voyage d'un jour à Toronto plus les frais d'inscription—, nous devons obtenir l'approbation du Comité. Je suis prêt à recevoir une motion à cet égard. Nous affecterons un de nos attachés de recherche à cette conférence, qui pourrait être très intéressante.

Le sénateur Kirby: Je propose la motion.

Le président: Etes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

Je suis heureux d'accueillir M. Lazar, vice-président du Conseil économique du Canada. Vous pourriez peut-être nous présenter les autres membres de votre délégation.

J'aimerais dire, au nom des honorables sénateurs, que nous attendions avec impatience le témoignage du Conseil économique. Peut-être parce que vous vous êtes beaucoup intéressés à cette question au cours des derniers mois et que vous avez récemment publié un rapport intitulé «Le nouvel espace financier: les marchés canadiens et la mondialisation». Évidemment, nous avons trouvé ce document très intéressant. Je suis certain que vous en discuterez ce soir.

Nous allons d'abord vous demander de présenter les membres de votre délégation et ensuite de faire une déclaration préliminaire. Vous avez préparé un document que nous venons de recevoir. Je suppose que vous en parlerez dans votre exposé. Une fois celui-ci terminé, les sénateurs seront invités à vous poser des questions, bien qu'il leur arrive parfois de s'impatienter et d'interrompre le témoin. Attendez-vous donc à cela.

Monsieur Lazar, la parole est à vous.

M. Harvey Lazar, vice-président, Conseil économique du Canada: Merci beaucoup, monsieur le président. À ma droite se trouve Keith Patterson et, à ma gauche, Andrée Mayrand, conseillère. Ils travaillent tous deux pour le Conseil comme attachés de recherche depuis au moins quatre ou cinq ans. M. Keith Patterson travaille pour nous de façon intermittente depuis beaucoup plus longtemps.

Au nom du Conseil, j'aimerais vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant le Comité. Comme vous l'avez

[Text]

man, we have prepared a brief. I do not intend to go through the full brief. What I would like to do, in perhaps five or six minutes only, is just to highlight the topics we talk about in the brief and leave the time open for your questions. If I am stopped in my presentation that is absolutely fine.

You have alluded to the document that the Council published earlier this year entitled "A New Frontier: Globalization and Canada's Financial Markets". That is best seen in conjunction with a document which the Council published about three years ago entitled "Competition and Solvency". Many of the issues, which you will not find touched upon in the recent document, were discussed in the earlier one.

Essentially, what the brief does is outline the way the Council sees the process of globalization and financial innovation, and how those two phenomena are changing the financial system. It goes on to talk about the implications of those changes for policy including regulations. So the brief essentially is concerned with that.

In summary, the brief begins by talking about the rapid growth in financial markets relative to the underlying real economy. Over the last 20 or 30 years the rate of growth of financial assets has far outstripped the rate of growth of the underlying real economy, which essentially means the financial markets and the financial intermediation are becoming increasingly important the way our economy operates.

The Chairman: Are you talking about the Canadian economy and the Canadian banks or in the global sense?

Mr. Lazar: That statement is true both in the Canadian economy and in the global situation.

The second point we draw attention to is the fact that international financial markets are growing more rapidly than the domestic financial markets. There I am referring to the domestic financial markets in Canada, the United States, western European countries and so on. In all cases the international markets are growing faster than the domestic markets, and considerably faster, and they have been throughout the 1980s.

The third trend we draw attention to is the shift away from traditional forms of bank lending to securitization, which has important implications for the way the markets operate.

The fourth one is there has been a major move of banks, which were once largely domestic institutions, into foreign and international markets. I do not mean Canadian banks but on a world-wide basis. That is an important phenomenon. With all of these changes has come an important change in the way national governments around the world regulate their financial industries, and also the beginnings of international coordination of financial regulation. Each of these points are touched on in more detail in the brief, and even more so in the publication which we did earlier this year.

The implications of these changes for Canada are several fold. The two that I would like to touch on briefly are how these things effect Canadian borrowers and Canadian lenders

[Traduction]

indiqué, monsieur le président, nous avons préparé un mémoire. Je n'ai pas l'intention de le lire au complet. Ce que j'aimerais faire, pendant cinq ou six minutes seulement, c'est vous parler brièvement des questions qui sont abordées dans ce documents, après quoi nous répondrons à vos questions. N'hésitez pas à m'interrompre au cours de mon exposé.

Vous avez parlé du document que le Conseil a publié plus tôt cette année sous le titre de «Le nouvel espace financier: les marchés canadiens et la mondialisation». Ce document se veut le complément d'un autre rapport que le Conseil a publié il y a trois ans, qui s'intitule «Concurrence et stabilité» et qui traite de bon nombre de questions qui ne figurent pas dans le document plus récent.

En gros, le mémoire expose dans les grandes lignes, la façon dont le Conseil perçoit le processus de mondialisation et d'innovation financière, et comment ces deux phénomènes influent sur le système financier. Le mémoire traite également des incidences qu'ont ces changements sur les politiques et les règlements. Voilà pour le fond.

En résumé, le mémoire traite d'abord de l'expansion rapide qu'ont connue les marchés financiers par rapport à l'économie réelle sous-jacent. Au cours des vingt ou trente dernières années. Le taux de croissance de l'actif financier a largement dépassé celui de l'économie réelle, ce qui veut dire que l'intervention les marchés et des intermédiaires financiers intervient est de plus et plus marquée dans l'économie.

Le président: Faites-vous allusion à l'économie et aux banques au Canada ou bien dans le monde?

M. Lazar: Je fais allusion tant à l'économie canadienne que mondiale.

Deuxièmement, nous attirons l'attention sur le fait que les marchés financiers internationaux évoluent beaucoup plus rapidement que les marchés canadiens. Par cela, j'entends les marchés financiers du Canada, des États-Unis, de l'Europe de l'ouest, etc. En tout cas, les marchés internationaux connaissent une expansion beaucoup plus vaste que les marchés nationaux, et ils évoluent beaucoup plus rapidement qu'ils ne l'ont fait dans les années 80.

Le troisième point que nous soulignons est la tendance voulant que l'on délaisse les méthodes traditionnelles de prêts au profit de la titralisation, qui a d'énormes répercussions sur les marchés.

Quatrième point: les banques qui, jadis, étaient surtout des institutions nationales, se déplacent de plus en plus vers les marchés étrangers et internationaux. Je ne parle pas uniquement des banques canadiennes mais de celles du monde entier. C'est là un phénomène important. Toutes ces mutations ont eu pour effet de modifier la façon dont les gouvernements du monde réglementent leurs institutions financières. Elles ont également donné naissance à une coordination internationale de la réglementation financière. Tous ces points sont abordés de façon détaillée dans le mémoire et dans le document que nous avons publié plus tôt cette année.

Les conséquences de ces changements pour le Canada sont diverses. J'aimerais en aborder brièvement deux: comment ces changements influent sur les emprunteurs et les établissements

[Text]

or the Canadian institutions. On the borrowing side it is very clear. Canadian borrowers have found it very useful to have these international markets. An increasing proportion of Canadian borrowing takes place on international markets, and the borrowers tell us they do that primarily because they get better rates internationally. They can save money and diversify their sources of financing, and so on.

The counterpart of that statement is that Canadian financial institutions have been losing their customers in relative terms. They have a declining share of the international market and, to a lesser extent, they have been having their market share eroded within Canada. So that from the borrowers' view point, this globalization phenomenon has been a big plus. From the viewpoint of the institutions, they are losing market share.

The Chairman: Do you mind if we move right in and ask you questions?

You have indicated that Canadian banks have been losing their share of the market. I am speaking now not of the international market but even the Canadian market, where Canadian borrowers are going offshore to get their money because the rates are better. Can you explain to me why the rates are better? Is it because of the fact that our Canadian dollar is so high, or that our interest rates are so high, or we do not have the competitive position from the point of view of the efficiency of the banks? What is the reason for the drop in Canadian participation?

Mr. Lazar: I think you have asked two distinct questions. One of them is why are they losing market share, and the second one is one of the reasons the cost of capital to the Canadian banks.

I think you will find in the brief, which we submitted and in more detail in our statement, a set of reasons that may explain why the Canadian institutions have been losing their share internationally. I choose my words there with care because the Council is not satisfied we have a definitive answer. Until we undertook the research we were not aware there was a major loss of market share. That was a surprise to us. The loss of market share internationally might not be important were international markets not becoming so important, but because they have become so important we attach some significance to that fact. Our statement in our brief points to four factors that we can identify and I will touch on the fifth factor, which we have not been able to nail down well. The four factors we have identified are firstly, the simple statement I made before, that we did a survey of Canadian borrowers and we asked them why they were increasingly going overseas. The answers they gave us were along the lines that we alluded to, namely, that the foreign banks and other institutions are offering better prices and cheaper money; they have better placement power and can place their issues more quickly; and some borrowers prefer to have diversified sources of financing, and so on.

A second factor which touches on the point that you raised is that the rate of growth of savings within Canada—in other

[Traduction]

de prêt canadiens, ou les institutions canadiennes. Du côté de l'emprunt, les choses sont très utiles de disposer de ces marchés internationaux. Un nombre croissant d'institutions canadiennes empruntent sur ces marchés en raison surtout des taux plus favorables qu'elles peuvent obtenir à l'étranger. Elles réalisent ainsi des économies et diversifient leurs sources de financement et autres.

En contrepartie, les institutions financières canadiennes ont perdu une partie de leur clientèle, relativement parlant. Leur part du marché international a diminué et, dans une moindre mesure, celle du marché canadien s'est effritée. Donc, pour l'emprunteur, ce phénomène de mondialisation présente un gros avantage, mais les institutions elles, perdent une part du marché.

Le président: Pouvons-nous d'ores et déjà vous poser des questions?

Vous dites que les banques canadiennes sont en train de perdre leur part du marché. Je ne parle pas du marché international, mais du marché canadien, alors que les emprunteurs canadiens se tournent vers les pays étrangers pour obtenir des prêts parce que les taux y sont plus avantageux. Pouvez-vous me dire pourquoi le sont-ils? Est-ce parce que le taux de change du dollar canadien est élevé ou parce que nos taux d'intérêt sont exorbitants? Nos banques ne sont-elles pas assez efficaces pour soutenir la concurrence? Comment expliquez-vous cette perte de marché?

M. Lazar: Vous avez posé deux questions distinctes. Vous voulez d'abord savoir pourquoi les institutions canadiennes ont perdu une part du marché. Vous donnez ensuite dans votre deuxième question une des raisons qui expliquent ce qui coûte les capitaux aux banques canadiennes.

Vous trouverez dans le mémoire que nous avons déposé, et dans les détails que renferme notre exposé, une série de raisons qui expliquent pourquoi les institutions financières voient leur part du marché international s'effriter. Je dois bien choisir mes mots parce que le Conseil n'est pas encore convaincu que nous ayons la bonne réponse. Ce n'est que lorsque nous avons commencé à effectuer des recherches dans ce domaine que nous avons pris conscience de la situation. Nous en sommes restés très surpris. Cette contraction de notre marché international ne serait pas si catastrophique n'était-ce l'importance toujours croissante des marchés internationaux. C'est ce qui fait que nous accordons une certaine importance à ce phénomène. Nous avons abordé quatre facteurs dans notre mémoire. Il en est un cinquième que nous ne parvenons pas encore à bien saisir. Les quatre facteurs que nous avons relevés sont les suivants: premièrement, comme je l'ai dit plus tôt, nous avons effectué un sondage auprès des emprunteurs canadiens afin de savoir pourquoi ils contractaient de plus en plus d'emprunts à l'étranger. Les réponses qu'ils nous ont données correspondent avec ce que nous avions signalé, c'est-à-dire que les banques et les autres institutions étrangères offrent des taux et des prix plus intéressants; et peuvent placer leurs émissions plus rapidement. Certaines institutions de prêt préfèrent avoir des sources de financement diversifiées, etc.

Le deuxième facteur rejoint le point que vous avez soulevé, à savoir que le taux de croissance de l'épargne au Canada—

[Text]

words, the amount of money that is being made available to the Canadian banks through deposits, and so forth—was slower in the 1980s than the rate of growth of saving in a number of the competitive countries. For example, the saving rate in Japan and the enormous current account surpluses which the Japanese have imposed a necessity on the Japanese institutions to find some place to invest their money. Their economy cannot absorb the enormous surpluses all domestically, and that necessarily puts pressure on, for example, the Japanese institutions to look overseas. They offer competitive rates. In fact, some bankers will tell you that the rates that they offer involve no positive rate of return to the Japanese.

You raised the question of interest rates. Interest rates in Canada are dramatically higher than they are in Japan, for example. The question of higher interest rates in Canada cannot be separated from the question of current account surpluses, deficits and savings rates. There is little doubt that the money available to some of our overseas competitors to their institutions comes more cheaply than it does to Canadian institutions. That is probably part of an explanation. However, our statement and our brief do not focus on that point. The question of the costs of capital to a foreign institution relative to a Canadian institution, for reasons that I cannot explain fully, is a difficult issue to research technically. In fact, in a further phase of research which we are to start in January we hope to give more attention to that particular issue.

I can come back afterwards and go through some of the other reasons; suffice it to say for the moment that a loss of market sharing is occurring. We have offered some reasons for why this is taking place, and as we get into discussion I can go into them in more detail.

The Chairman: Will you answer a direct question? If our interest rates dropped fairly appreciably, as some of us would like to see—I am not speaking for the government, but I am sure that Canadians would like to see that—would that make our financial institutions more competitive on the foreign lending scene?

Mr. Lazar: I can give you a quick answer, but I do not consider it to be the answer from an expert witness. We have not been able to wrestle that to the ground. Intuitively, I think that is correct, but I cannot offer you a persuasive analysis to back up my intuition, which is probably the same as your intuition on this subject.

The Chairman: I have one last question before we hear from Senator Olson.

You said that the savings rates have dropped. Are you referring to the overall saving rate in Canada as against savings that are going into banks, which are the major international players in the lending scene? Is that because so much of our deposits are moving into institutions other than chartered banks, for example, the tremendous growth in trust company assets and that of other financial institutions? Is that a con-

[Traduction]

autrement dit, les ressources mises à la disposition des banques canadiennes grâce aux dépôts, etc.—était inférieur, dans les années 80, à ce qu'il était dans plusieurs autres pays. Par exemple, le taux d'épargne au Japon et l'énorme excédent enregistré dans le compte courant de ce pays obligent les institutions japonaises à placer leur argent quelque part. Leur économie ne peut absorber les énormes excédents, ce qui les force à se tourner vers l'étranger. Ces institutions offrent des taux concurrentiels. En fait, certains banquiers vous diront que les taux qu'elles consentent ne rapportent rien aux Japonais.

Vous avez soulevé la question des taux d'intérêt. Ceux du Canada sont beaucoup plus élevés qu'au Japon par exemple. La question de la hausse des taux d'intérêt ne peut être dissociée de celle de l'excédent de la balance des comptes courants, du déficit et du taux d'épargne. Il ne fait aucun doute que nos concurrents étrangers peuvent obtenir des prêts à des taux beaucoup plus avantageux que ceux des institutions canadiennes. C'est sans doute une partie de l'explication. Toutefois, nous ne mettons pas l'accent sur ce point dans notre déclaration et dans notre mémoire. Il est difficile d'étudier techniquement—pour des raisons que je ne peux vraiment vous expliquer—la question de la différence entre les coûts de capital d'une institution étrangère par rapport à une institution canadienne. En fait, nous espérons étudier cette question plus à fond dans le cadre de l'examen que nous prévoyons entreprendre en janvier.

Je reviendrai plus tard aux autres raisons invoquées. Il suffit de dire pour le moment que l'on assiste à une contraction de la part du marché des institutions canadiennes. Nous avons exposé quelques-unes des raisons qui expliqueraient ce phénomène. Je pourrai vous donner plus de détails à ce sujet au cours de nos discussions.

Le président: Pouvez-vous répondre à une question? Si nos taux d'intérêt chutaient de façon appréciable, comme certains d'entre nous le souhaiteraient—et je ne parle pas au nom du gouvernement, mais je suis certain que les Canadiens aimeraient bien qu'une telle chose se produise—nos institutions financières seraient-elles mieux placées pour soutenir la concurrence internationale?

M. Lazar: Je peux vous répondre rapidement, bien que je ne sois pas un expert en la matière. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer si elles le seraient, mais mon intuition me dit que oui, qu'elles parviendraient à être plus compétitives. Je ne peux toutefois pas vous fournir des arguments probants pour justifier ce point de vue. Votre intuition vous dit probablement la même chose.

Le président: J'ai une dernière question à poser avant de céder la parole au sénateur Olson.

Vous dites que le taux de l'épargne a diminué. Faites-vous allusion au taux de l'épargne qui s'applique à l'ensemble du Canada par opposition à celui des banques, qui sont les principaux bailleurs de fonds internationaux? Cette situation est-elle attribuable au fait que nos épargnes sont de plus en plus confiées à des institutions autres que les banques à charte par exemple, à la croissance appréciable de l'actif des sociétés de

[Text]

tributing factor to the fact that banks are not in a position to handle the big deals?

Mr. Lazar: No. I wanted to say—and I am sorry if it did not come out clearly—that in an aggregate basis the rate of growth in savings within Canada during the 1980s has been slower than the rate of growth of savings in many of our competing countries. Whether or not the savings flow directly into the banks is very much a second order of question because these things will eventually net out. At the point in time when one country, for example, Japan, has more savings available in the country than it can constructively invest within its own country, clearly it has a need to find outlets for its investments. Therefore, there is a pressure on the Japanese institutions to offer highly competitive rates so that they can find an outlet for their savings. That same pressure does not apply to Canadian institutions, however, because the rate at which deposits are growing is slower. In fact, even if you combine trust companies and banks together, it is slower than is happening elsewhere. But that should not be taken to mean that they have had a reduction in deposits or anything like that. In fact, their deposits in aggregate continue to grow.

The Chairman: We are aware that their deposits are higher on a gross basis.

Senator Poitras: Are we through with the presentation?

The Chairman: No. However, some of us cannot restrain ourselves. We will hear the rest of the presentation, but I wish to hear Senator Olson's question first.

Senator Olson: You said that the switch from borrowing into the Canadian banks to the international banks is significant. Is it significant enough so that it is frustrating or impeding the Bank of Canada's capability to lean against inflation with high rates in Canada?

Mr. Lazar: I am not aware of any evidence of that type. I do not believe so.

Senator Olson: What do you mean by "significantly?"

Mr. Lazar: We can dig out some data quickly, but working from memory, you will find chart No. 4, which is attached to our submission. In the 1960s, 73 per cent of Canadian bonds were placed within Canada. By the 1980s that dropped to 53 per cent, which essentially means that large borrowers now raise almost half of their money outside of Canada and 35 per cent of it outside of North America. That is a dramatic shift from the 1960s, when the figure was around 3 per cent.

Senator Olson: It certainly is. I guess it means that the big borrowers go along happily paying the international price and the smaller borrowers—farmers, fishermen, and so on—are the victims of the Bank of Canada's attempt to fight inflation with significantly higher rates than anywhere else, for example, Europe, Japan, or even the United States.

[Traduction]

fiducie et d'autres institutions financières? Ces facteurs influent-ils sur le fait que les banques ne sont pas en mesure de s'occuper des grosses transactions?

M. Lazar: Non. Je voulais dire—et je m'excuse si je n'ai pas été plus clair—que, dans l'ensemble, le taux de l'épargne au Canada a connu, dans les années 80, une croissance plus faible que dans d'autres pays. Il importe peu que l'argent soit déposé directement dans les banques ou non car, tôt ou tard, tout finit par s'équilibrer. Lorsqu'un pays, par exemple le Japon, finit pas se retrouver avec un taux d'épargne plus élevé que ce qu'il peut se permettre d'investir efficacement dans le pays, il doit manifestement trouver des débouchés où investir cet argent. Par conséquent, les institutions japonaises sont obligées d'offrir des taux hautement compétitifs pour pouvoir trouver des débouchés pour ces investissements. Or, les institutions canadiennes ne se trouvent pas dans la même situation, parce que l'épargne croît moins rapidement. Même si on combinait l'épargne des sociétés de fiducie avec celle des banques, le rythme de croissance est toujours moins rapide. Mais il ne faut pas penser que les dépôts ont diminué ou autre chose de ce genre. En fait, les dépôts des institutions continuent, dans l'ensemble, d'augmenter.

Le président: Nous savons que, dans l'ensemble, les dépôts sont plus élevés.

Le sénateur Poitras: L'exposé est-il terminé?

Le président: Non. Toutefois, certains d'entre nous ne peuvent s'empêcher de poser des questions. Nous allons écouter le reste de l'exposé, mais je veux d'abord entendre la question du sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Vous avez dit que de plus en plus d'emprunts sont contractés auprès de banques étrangères plutôt que canadiennes. Cette tendance empêche-t-elle la Banque du Canada de lutter contre l'inflation au moyen de taux d'intérêt élevés?

M. Lazar: Rien ne le prouve. Je ne le crois pas, non.

Le sénateur Olson: Que voulez-vous dire par «beaucoup»?

M. Lazar: Nous pouvons rapidement rassembler quelques chiffres mais si je me souviens bien, vous trouverez des renseignements au graphique 4 qui est joint à notre mémoire. Dans les années 60, 73 p. 100 des obligations canadiennes étaient placées au Canada. Dans les années 80, la proportion est tombée à 53 p. 100, ce qui veut dire essentiellement que les grands emprunteurs se procurent maintenant presque la moitié de l'argent dont ils ont besoin en dehors du Canada et 35 p. 100 en dehors de l'Amérique du Nord. C'est un changement du tout au tout par rapport aux années 60 où la proportion était d'environ 3 p. 100.

Le sénateur Olson: Effectivement. J'imagine que cela veut dire que les gros emprunteurs sont trop contents de transiger aux taux internationaux et que les petits emprunteurs—les agriculteurs, les pêcheurs, et le reste—sont les victimes de la politique adoptée par la Banque du Canada pour tenter de juguler l'inflation, à savoir pratiquer des taux d'intérêt plus élevés que les autres, par exemple que les taux qui ont cours en Europe, au Japon voire même aux États-Unis.

[Text]

The Chairman: I apologize to you, Senator Poitras, for moving too fast.

Mr. Lazar: Fundamentally, we observed this loss in market share associated with the globalization process. We set out a series of reasons why we think this is taking place. I should emphasize that we do not believe that we have the definitive explanation. We are hoping to encourage some debate within the country on it.

A related question is whether or not this loss of market share matters. One view that parts of the financial community hold is that they do not care. The council's view is that we are worried less about the loss of market share that has taken place, but we are worried more that this may be a harbinger of the future. We are concerned that it may have negative implications over the longer term for the maintenance of strong, domestically-controlled financial institutions. Again, some people think that domestically-controlled institutions are not important. What matters is competition and solvency. In other words, whether or not institutions are Canadian or foreign-owned does not matter. However, the council has not proceeded on that assumption. Most Canadians would much prefer to have a situation where at least a large part of their financial industry was domestically owned and controlled.

Apart from the questions of competition in market share, the other impact of globalization which we touch on is how it affects solvency and the solvency of institutions. Here we draw attention to two important developments.

First, we believe that the growth of internationalization and financial innovation has weakened or reduced the transparency of the financial system. That has important applications for solvency, because supervisors know less of what is going on. In other words, it is harder to trace what is happening.

Secondly, the nature of the risks absorbed by the institutions has changed. We are all accustomed to financial institutions having what we call "credit risk." They lend money to a borrower, and the question is whether or not that borrower is credit worthy. With the growth of securitization—in other words, banks have assets less often in the form of loans that they have made to a borrower and instead own pieces of paper the value of which shifts with the changing exchange rates and interest rates—there is a shift in risk towards what is known as position risk. So that the solvency of an institution can be importantly impacted on by changes in interest rates and exchange rates, and credit risk is relatively less important. So against the background of globalization, as it affects competition, the size and role of Canadian domestic institutions as well as solvency, the council has tried to strike a balance in its recommendations between the need to encourage competition, the need to protect solvency and the desirability of sustaining strong domestically-owned institutions. In order to do that, we have set out a series of recommendations, which I do not intend to go into at this time. A few of them are touched upon in our brief and the details are set out in the book which we have published, which I believe is available to you.

[Traduction]

Le président: Je m'excuse, sénateur Poitras, si je vais trop vite.

M. Lazar: Ce rétrécissement de notre part de marché est associé fondamentalement au processus de mondialisation. Nous énonçons dans notre mémoire une série de raisons qui pourraient, selon nous, expliquer ce phénomène. Je tiens à préciser cependant que nous ne prétendons pas avoir trouvé les causes précises. Nous espérons stimuler un débat à ce sujet.

Reste à savoir par ailleurs si cette diminution de notre part de marché a de l'importance. Dans le monde de la finance, certains n'en ont cure. Quant à nous, au Conseil, ce phénomène ne nous inquiète pas tant dans l'immédiat que sur le plan de ce qu'il laisse présager pour l'avenir. Nous craignons qu'il ait des répercussions fâcheuses à long terme sur notre aptitude à conserver des institutions financières canadiennes fortes. Là encore, certaines personnes sont d'avis qu'il n'est pas important d'avoir des institutions sous contrôle canadien. Ce qui importe à leurs yeux, c'est la concurrence et la solvabilité. En dernière analyse, il importe peu que les institutions financières appartiennent à des intérêts canadiens ou à des intérêts étrangers. Cependant, la démarche du Conseil ne procède pas de ce principe. La plupart des Canadiens préféreraient de loin qu'une bonne partie des institutions financières appartiennent à des intérêts canadiens et soient contrôlées par des Canadiens.

Outre les questions de concurrence sur le marché, la mondialisation touche également la stabilité et la solvabilité des institutions. Nous voulons ici attirer votre attention sur deux faits importants.

Premièrement, nous estimons que l'internationalisation croissante des activités et les innovations financières ont atténué ou réduit la transparence du système financier. Ce phénomène n'est pas négligeable pour la solvabilité des institutions financières car les surveillants sont moins au courant de ce qui se passe. Autrement dit, il est plus difficile de suivre le déroulement des opérations.

Deuxièmement, la nature des risques absorbés par les institutions a évolué. Nous connaissons tous les cotes de crédit dont les institutions financières se servent pour décider si elles vont ou non prêter de l'argent à un emprunteur. Or, avec la croissance de la tritralisation, le risque se transforme pour devenir un risque de position. Autrement dit, l'actif des banques se présente moins souvent sous la forme de prêts consentis à des emprunteurs. Les banques possèdent au lieu de cela des bouts de papier dont la valeur varie selon les fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt. Il en résulte que les taux d'intérêt et les taux de change peuvent considérablement influencer sur la solvabilité d'une institution financière et que les risques afférents au crédit ont une importance relative de plus en plus faible. Compte tenu donc de la mondialisation et de ses effets sur la concurrence, sur la taille et le rôle des institutions financières canadiennes et sur leur solvabilité, le Conseil a essayé, dans ses recommandations, de trouver un juste milieu entre trois considérations: il faut encourager la concurrence; il faut protéger la solvabilité des institutions; et enfin, il serait souhaitable d'avoir au Canada des institutions appartenant à des intérêts canadiens. À cette fin, nous avons énoncé une série de recommandations dont je n'ai pas l'intention de parler en détail pour

[Text]

We are aware that the particular interest of your committee is the future of the ownership structure in the country. You may be aware that our council have debated this quite exhaustively at its meetings which led up to the publication of our report. It was a very painful and tough issue to wrestle with for all council members. We had long arguments and some lengthy debate across the table, as I imagine you will have. We found very powerful arguments on both sides of this issue. The arguments in favour of supporting commercial financial links essentially were that the commercial owners would, for the most part, be able to inject new capital into the institutions, which would make them more competitive. Also, that commercial ownership in some cases may impose greater discipline upon institutions. The arguments against were, of course, ones that you would be familiar with, associated with potential conflict of interest and self-dealing and so forth.

I might say that one of our council members is a well-known and articulate spokesman in favour of allowing commercial financial links. You can therefore be sure that when we debated this issue, the arguments in favour of allowing commercial financial links were set out with great clarity and strength.

Notwithstanding that point of view which is published as a dissent to our document, some 23 out of 25 council members felt strongly that the risks associated with commercial financial links outweighed the benefits. Also, in reaching that conclusion, I think council members believed that there were other things that could be done, both to support the forces of competition and to give some support to greater domestic ownership. Therefore, in that sense, our recommendations could be looked upon as a package. However, like many other groups within the country, our research team agonized over this issue and our council members spent many hours eventually debating the same issue.

Mr. Chairman, that is a brief summary of what is in our brief and, as I say, our brief is the summary of what is in our statement. My colleagues and I would be glad to answer any questions that we can.

The Chairman: Perhaps I might ask a first question. Carrying on from your last comment, which I presume refers to recommendation 16 in your "A New Frontier" publication, which I have in front of me, your council said:

We recommend that an investor (an individual or a corporation) with interests in a nonfinancial company not be allowed to own more than 10 per cent of the capital stock of any deposit-taking institution. In the case of deposit-taking institutions that have links with commercial ventures at the time that such a legislative proposal is tabled, the growth of the institution's assets should (be) —

[Traduction]

le moment. Nous en mentionnons quelques-unes dans notre mémoire, et elles sont décrites en détail dans le document que nous avons publié et qui, je crois, vous a été remis.

Nous sommes conscients du fait que votre comité s'intéresse en particulier à l'avenir des institutions financières du Canada sur le plan de la propriété. Vous savez peut-être que le Conseil a débattu de cette question très longuement durant les réunions qui ont abouti à la publication de notre rapport. Cette question a donné lieu à des discussions difficiles et ardues pour tous les membres du Conseil. Nous avons eu de très longs débats, comme vous en aurez sans doute vous-mêmes. Nous nous sommes rendu compte qu'il y avait des arguments très éloquents pour et contre. Les arguments militant pour l'établissement de liens entre sociétés commerciales et institutions financières se ramènent essentiellement à dire que les propriétaires de sociétés commerciales pourraient pour la plupart injecter des capitaux dans les institutions financières, ce qui rendrait ces dernières plus concurrentielles. On a également argué que le fait d'appartenir à une société commerciale imposerait dans certains cas une plus grande discipline aux institutions financières. Du côté des arguments contre, il y a bien sûr tout ceux dont vous avez entendu parler au sujet des conflits d'intérêts éventuels, des transactions intéressées, et ainsi de suite.

Je précise qu'un des membres du Conseil est un partisan bien connu de l'autorisation de liens entre entités commerciales et entités financières. Vous pouvez donc être certains que lorsque nous avons débattu de cette question, il a expliqué avec beaucoup de clarté et grande vigueur les arguments en faveur de l'autorisation des liens de ce genre.

Abstraction faite de ce point de vue publié sous la forme d'opinion dissidente dans notre document, quelque 23 des 25 membres du Conseil se sont dits convaincus que les risques que présenterait l'établissement de liens entre sociétés commerciales et institutions financières l'emportaient de loin sur les avantages. Je crois que les membres du Conseil estiment par ailleurs que d'autres actions sont possibles, tant pour stimuler la concurrence que pour soutenir la propriété canadienne. En ce sens, nos recommandations forment un tout. Cependant, à l'instar de nombreux autres groupes, notre équipe de recherche s'est trituré les méninges sur cette question, et les membres du Conseil ont eu de longues discussions à ce sujet.

Monsieur le président, c'était là un aperçu du contenu de notre mémoire, lequel reflète notre document. Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Le président: Je pourrais peut-être poser la première question. Je reviens à votre dernier commentaire, qui, je présume, renvoyait à la recommandation 16 de votre publication «Le nouvel espace financier», que j'ai devant moi; le Conseil a dit:

Nous recommandons qu'un investisseur (particulier ou entreprise) ayant des intérêts dans une entreprise non financière ne puisse posséder plus de 10 p. 100 du stock de capital d'une institution de dépôt. Dans le cas des institutions de dépôt qui ont des liens avec des entreprises commerciales au moment où la recommandation est mise en application, la croissance des actifs de l'institution sera . . .

[Text]

I will not go into all of the particulars but the basic thrust is that you are saying that 10 per cent of the stock of Canadian financial institutions is the maximum that should be owned by any individual or corporation. I gather that would include banks, trust companies and other financial institutions. Perhaps you could clarify that point for us.

Mr. Lazar: Mr. Chairman, I will make two distinctions: First, we accept the notion that Schedule II or Schedule "B" banks, whichever you wish to refer to, would be foreign-owned. Secondly, we have made a distinction—

Senator Kirby: I am sorry, what did you say about Schedule II banks?

Mr. Lazar: I am saying that foreign-owned banks which operate in Canada under Schedule II of the Bank Act would not have to be owned by Canadians.

Senator Poitras: Excuse me, but Schedule II banks could be Canadian-owned banks.

Mr. Lazar: Yes, they could be, senator, but our recommendation is that those banks would not be affected by the 10 per cent rule.

Senator Poitras: You are saying that with respect to the "B" banks, whether they are Canadian or foreign-owned, there would be no limit? Do you agree with that?

Mr. Lazar: I believe that is the way in which it is set out, yes, senator.

Senator Poitras: Very well.

Mr. Lazar: Secondly, we have made a distinction between deposit-taking institutions which enjoy the benefits of deposit insurance, and those which are not deposit-taking institutions. Our recommendation, as you have just cited, refers to deposit-taking institutions, and we have made some grandfathering suggestions relating to the institutions which are currently owned by commercial interests within Canada.

The Chairman: You are aware that, under the Free Trade Agreement, the American Schedule "B" banks have no restrictions insofar as ownership is concerned, which puts them in a different position than any other financial institution in that particular group. Is that why you did not include Schedule "B" banks in your recommendations?

Mr. Keith Patterson, Economist, Economic Council of Canada: No, Mr. Chairman. Schedule "B" banks would be included in the recommendation, in the sense that the limitation on commercial ownership would apply to Canadian-owned Schedule "B" banks, as well as trust companies or any other financial institutions. What we are saying is that, in effect, because of the 10 per cent limit on the Schedule I banks that now exist, that our recommendation would not specifically apply to them at the present time.

[Traduction]

Je n'entrerai pas dans tous les détails, mais vous dites essentiellement qu'un particulier ou une entreprise ne devrait pas être autorisé à posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une institution financière canadienne. J'imagine que cela comprend les banques, les sociétés de fiducie et les autres institutions financières. Vous pourriez peut-être nous donner des précisions à ce sujet.

M. Lazar: Monsieur le président, j'établirai deux distinctions: premièrement, nous acceptons le principe que les banques de l'annexe II ou de l'annexe B, quelle que soit celle à laquelle vous voulez vous reporter, appartiendraient à des intérêts étrangers. Deuxièmement, nous avons fait une distinction...

Le sénateur Kirby: Je m'excuse, qu'avez-vous dit au sujet des banques de l'annexe II?

M. Lazar: Je dis que les banques étrangères qui sont en exploitation au Canada aux termes de l'annexe II de la Loi sur les banques ne seraient pas tenues d'appartenir à des intérêts canadiens.

Le sénateur Poitras: Pardon, mais les banques de l'annexe II pourraient être des banques appartenant à des Canadiens.

M. Lazar: Effectivement, sénateur, mais nous recommandons que ces banques ne soient pas visées par la règle des 10 p. 100.

Le sénateur Poitras: Vous dites que pour les banques de l'annexe B, qu'elles appartiennent à des Canadiens ou à des étrangers, il n'y aurait aucun plafond? Êtes-vous d'accord?

M. Lazar: Je crois que c'est comme ça que nous l'avons énoncé; oui, sénateur.

Le sénateur Poitras: Très bien.

M. Lazar: Deuxièmement, nous avons établi une distinction entre les institutions de dépôt qui bénéficient de l'assurance-dépôts et les autres institutions financières. Comme vous l'avez dit, notre recommandation vise les institutions de dépôt, et nous avons prévu certaines mesures de protection des droits acquis pour ce qui est des institutions qui appartiennent actuellement à des entreprises commerciales.

Le président: Vous savez que, aux termes de l'Accord de libre-échange, les banques américaines de l'annexe B ne sont assujetties à aucune restriction en ce qui concerne la propriété, ce qui les place dans une situation différente de toutes les autres institutions financières de ce groupe. Est-ce là la raison pour laquelle vous n'avez pas englobé les banques de l'annexe B dans votre recommandation?

M. Keith Patterson, économiste, Conseil économique du Canada: Non, monsieur le président. Les banques de l'annexe B seraient visées par cette recommandation en ce sens que le plafonnement de la proportion des actions détenues par des sociétés commerciales s'appliquerait aux banques de l'Annexe B appartenant à des intérêts canadiens de même qu'aux sociétés de fiducie et aux autres institutions financières canadiennes. Nous disons en fait qu'en raison de la limite actuelle de 10 p. 100 visant les banques de l'annexe I, notre recommandation ne s'appliquerait pas expressément à elles pour le moment.

[Text]

However, the recommendation does apply to any deposit-taking institution, whether it be a Canadian-owned Schedule "B" bank, a trust company or any other institution that accepts deposits.

The Chairman: I am sorry, but that is not quite what Mr. Lazar said.

Mr. Lazar: No, Mr. Chairman, I did not state the point clearly enough. On commercial ownership, in the case of the Schedule I institutions, it is irrelevant because of the 10 per cent rule. In the case of Schedule II institutions, I did not speak clearly enough because I was confusing the 10 per cent rule with the commercial ownership point. However, with respect to the commercial ownership point, we do not believe that there should be commercial ownership of Schedule I or Schedule II banks, including Schedule II banks where control rests outside of Canada.

The Chairman: Except that, under the Free Trade Agreement, American banks are allowed ownership.

Mr. Lazar: Mr. Chairman, as I understand it, under the Free Trade Agreement—and I am subject to correction here—we are required to allow U.S. institutions to play by the same rules as Canadian institutions. Therefore if there is a limitation on commercial ownership of Canadian banks, the same set of rules would apply to a foreign-owned institution. However, they are entitled to national treatment, so whatever is in order for Canadian-owned institutions is in order for American-owned institutions.

Senator Kirby: So you would then give them national treatment?

Mr. Lazar: Yes, senator, that is what we have set out in our recommendations.

Senator Kirby: Mr. Lazar, I thought I was with you until about two answers back. It seems to me we have confused two distinct issues and I want to be very clear: One is commercial ownership, either up or down. You always seem to be talking about this subject in terms of whether or not the institution can be owned by people with other commercial assets. I would like you to talk about ownership in the other direction, namely whether an institution can be self-owned. I want to be very clear that you separate the commercial linkage issue from the ownership issue. In your presentation you have applied the 10 per cent rule on the ownership question to widely-held institutions. Why do you distinguish between 10 per cent for schedule A banks and, given that it is 100 per cent, minus 35 per cent, the 65 per cent rule for other deposit-taking institutions. I have never understood the logic. If one accepts the premise of widely-held for schedule A banks, what makes any other deposit-taking institution different? I do not necessarily accept the 10 per cent principle, but if one accepts that principle, how do you distinguish between what ought to apply to one set of financial deposit-taking institutions and another?

[Traduction]

Cependant, la recommandation s'applique à toute institution de dépôt, qu'il s'agisse d'une banque de l'annexe B, d'une société de fiducie ou de toute autre institution acceptant des dépôts et appartenant à des intérêts canadiens.

Le président: Je m'excuse, mais ce n'est pas tout à fait ce que M. Lazar a dit.

M. Lazar: Non, monsieur le président, je ne me suis pas exprimé assez clairement. Dans le cas des institutions de l'annexe I, la recommandation ne s'applique pas en raison de la règle des 10 p. 100. Dans le cas des institutions de l'annexe II, je ne me suis pas exprimé assez clairement parce que je confondais la règle des 10 p. 100 et la question de l'acquisition d'institutions financières par des sociétés commerciales. Cependant, en ce qui concerne ce dernier point, nous ne croyons pas qu'il conviendrait que des entreprises commerciales soient propriétaires de banques de l'annexe I ou de l'annexe II, y compris de banques de l'annexe II appartenant à des intérêts étrangers.

Le président: Sauf que, aux termes de l'Accord de libre-échange, les banques américaines sont autorisées à avoir une participation dans des banques canadiennes.

M. Lazar: Monsieur le président, si j'interprète bien l'Accord de libre-échange—et on peut me corriger à ce sujet—nous sommes tenus de permettre aux institutions financières américaines de bénéficier des mêmes règles que les institutions canadiennes. Par conséquent, si l'on restreint l'acquisition de banques canadiennes par des sociétés non financières, les mêmes règles s'appliqueraient aux institutions appartenant à des intérêts étrangers. Cependant, les institutions américaines ont droit au traitement national, de sorte que ce qui est autorisé aux institutions appartenant à des intérêts canadiens est autorisé aux institutions appartenant à des intérêts américains.

Le sénateur Kirby: Vous leur accorderiez donc le traitement national?

M. Lazar: Oui, sénateur; c'est ce que nous avons dit dans nos recommandations.

Le sénateur Kirby: Monsieur Lazar, je vous ai suivi jusqu'à vos deux dernières réponses à peu près. J'ai l'impression que nous sommes en train de confondre deux notions distinctes et je veux que l'on soit très clair: il y a d'une part la question de l'acquisition d'institutions financières par des sociétés commerciales. Sur cette question, vous ne semblez vous intéresser qu'à la question de savoir si une institution financière peut appartenir à des gens ayant d'autres intérêts commerciaux. J'aimerais que vous nous parliez de la propriété dans l'autre sens, à savoir si une institution peut avoir un capital fermé. Je veux qu'il soit très clair que la question des liens avec des sociétés commerciales est distincte de la question de la propriété. Dans votre exposé, vous avez appliqué la règle des 10 p. 100 à la question de la propriété dans le cas des institutions ouvertes à grand nombre d'actionnaires. Pourquoi faites-vous une distinction entre la règle des 10 p. 100 pour les banques de l'annexe A et, comme c'est 100 p. 100 moins 35 p. 100, la règle des 65 p. 100 pour les autres institutions de dépôt? Je n'ai jamais compris ce raisonnement. Si l'on accepte le principe de la diffusion du capital pour les banques de l'annexe A, pourquoi traiterai-on

[Text]

My second question relates to the ownership question, the commercial links question. I understand that you had to deal with the grandfathering problem in your report, but I do not understand why you do not treat all deposit-taking institutions alike.

I have a third question which relates to the other two. It seems to me that in the document you have given us and, indeed, in your report, you talk about deposit-taking institutions on the one hand and banks on the other hand. Given the collapse of the pillars, what is the difference between the large national trust companies and the banks? Do you think that the distinction is a phoney one or a distinction without a difference and that we ought to stop talking about the Bank Act and the Trust Companies Act and start talking about an act for deposit-taking institutions?

Mr. Lazar: In your first question you asked why we distinguish between the banks with the 10 per cent rule versus the 65 per cent rule.

Senator Kirby: Right. The underlying premise to all three questions is that a deposit-taking institution is a deposit-taking institution. I do not care if it happens to have a trust company charter or a bank charter; it seems to me, from a policy standpoint, given the collapse of the four pillars, that they are identical. If my principle is wrong, let us debate it, but if you accept it, it seems to me that the policy recommendations ought to be consistent.

Mr. Lazar: I am not sure what you are referring to that would lead you to think that they are being inconsistent. My understanding of the council's recommendations and the two statements it has put out is that it has recognized that a deposit-taking institution is a deposit-taking institution. The things we call trust companies are in fact banks, and the logic—and I believe that we set it out explicitly in the two statements, the one this year and the one three years ago—basically argues that the desirable position for deposit-taking institutions is the 10 per cent rule and the desirable position for deposit-taking institutions is not to have upstream commercial ownership.

Senator Kirby: Or downstream?

Mr. Lazar: We did not deal with the downstream in this statement. We did deal with it in the previous statement, and we do not really object to the current rules which limit the downstream. So though you said that that is not necessarily your position, were it your position, we would probably be saying the same thing as the council. Leaving aside the grandfathering issue, we believe that there should be wide ownership in other deposit-taking institutions. By definition it exists in the case of cooperatives and so on.

[Traduction]

différemment les autres institutions de dépôt? Je ne souscris pas nécessairement au principe des 10 p. 100, mais si on l'accepte, comment distinguer ce qui doit s'appliquer à un ensemble d'institutions financières de dépôt et ce qui doit s'appliquer à un autre?

Ma seconde question traite de la propriété, des liens commerciaux. Je comprends que vous ayez eu à traiter du problème des droits acquis dans votre rapport, mais je ne vois pas pourquoi vous ne traitez pas toutes les institutions de dépôt de la même façon.

Ma troisième question est liée aux deux précédentes. J'ai l'impression que dans le document que vous nous avez remis et, en fait, dans votre rapport, vous parlez, d'une part, des institutions de dépôt et, d'autre part, des banques. Étant donné l'éclatement des quatre piliers, quelle est la différence entre les grandes sociétés nationales de fiducie et les grandes banques? Croyez-vous que la distinction est devenue fallacieuse et que nous devrions cesser de parler de la Loi sur les banques et de la Loi sur les sociétés de fiducie et commencer à parler d'une loi sur les institutions de dépôt?

M. Lazar: Dans votre première question, vous m'avez demandé pourquoi nous établissons une distinction entre les banques en ce qui concerne la règle des 10 p. 100 et la règle des 65 p. 100.

Le sénateur Kirby: C'est exact. Ces trois questions reposent sur le principe qu'une institution de dépôt est une institution de dépôt. Il m'importe peu que l'institution en question ait une charte de société de fiducie ou une charte de banque. D'après moi, sur le plan de la politique, étant donné l'éclatement des quatre piliers, ces institutions sont toutes identiques. Si je me trompe, discutons-en, mais si j'ai raison, les recommandations devraient d'après moi être uniformes.

M. Lazar: Je ne vois pas ce qui vous amène à dire qu'elles ne le sont pas. Pour ma part, je crois que les recommandations du Conseil et les deux documents qu'il a publiés montrent qu'il se rend fort bien compte qu'une institution de dépôt est une institution de dépôt. Ce que nous appelons des sociétés de fiducie sont en fait des banques, et la logique veut—je crois que nous l'avons dit explicitement dans les deux documents, celui de cette année et celui d'il y a trois ans—qu'il soit souhaitable que les institutions de dépôt soient assujetties à la règle des 10 p. 100 et qu'elles n'aient aucun lien en amont avec des sociétés commerciales.

Le sénateur Kirby: Ou en aval?

M. Lazar: Nous n'avons pas abordé cette dernière question dans le présent document. Nous en avons traité dans le document antérieur et nous ne trouvons essentiellement rien à redire aux règles actuelles qui limitent l'acquisition de sociétés non financières par des institutions financières. Donc, bien que vous ayez dit que cela n'était pas nécessairement votre position, si c'était votre position, nous serions probablement tous d'accord. Si l'on fait abstraction de la question des droits acquis, nous estimons que les autres institutions de dépôt devraient avoir un capital dispersé. Cela existe par définition dans le cas des coopératives, et ainsi de suite.

[Text]

Senator Kirby: Would you argue then that this house should not be presented with two bills at the beginning of the year, one for trust companies and one for banks, but that we should be presented with one bill for deposit-taking institutions?

Mr. Lazar: That is the logic of our position. There may be practical problems getting to that point.

Senator Kirby: The practical problem, I presume, is the grandfathering problem.

Mr. Lazar: It is certainly one of them.

Senator Kirby: If you believe that 10 per cent is the right number and given, as I recall, that you arrived at 35 per cent in your 1986 report, would you allow 65 per cent ownership as a way out of the grandfathering problem? How did you arrive at that number? Why 65 per cent rather than, for example, 55 per cent? Using that logic, I think I could drive you down to 10 per cent, if you have to come under 100 per cent.

Mr. Lazar: That report was put out prior to my appointment to the council. My understanding of the distinction is that the earlier report to which you referred still uses the 10 per cent rule. We are talking about something else here. In other words, let us say that we have a holding company sitting on top of a pyramid. If that holding company had underneath it a deposit-taking institution, we would have the 10 per cent rule apply to that holding company. If the holding company had a subsidiary which was a deposit-taking institution and that institution was not 100 per cent owned by the holding company—in other words, if there was some public ownership—we would have, at least, 35 per cent public ownership to protect the minority shareholders. So there would not be more than two-thirds ownership by the holding company. The holding company would still be subject to the 10 per cent rule.

Senator Kirby: I have never understood why we stop at 35 per cent.

Mr. Lazar: Let us say we have a holding company that controls the Bank of X, to which the 10 per cent rule applies. It also controls a subsidiary, and for whatever corporate reasons, it decides to sell some shares to the public. In that particular situation, we believe the minority shareholders should hold at least 35 per cent so that the majority shareholder would not have the power which goes with two-thirds of the votes.

Senator Kirby: As I understand it, you would not allow any new situations like that to be created and that rule is there purely for the purposes of grandfathering? Is that correct?

Mr. Lazar: No, that is incorrect. You must remember that the *de facto* controller of that deposit-taking institution is a holding company which sits on top of the pyramid, and it is widely held.

The Chairman: I have in front of me a note that says that in the council's 1987 report on financial regulations, it recommended that all large institutions which are defined as having domestic assets in excess of \$10 billion be subject to wide ownership. Your comments were based largely on concerns over

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Diriez-vous donc qu'on ne devrait pas déposer à la Chambre, au début de l'année prochaine, deux projets de loi, l'un pour les sociétés de fiducie et l'autre pour les banques, mais un seul portant sur les institutions de dépôt?

M. Lazar: Ce serait logique. Cela peut cependant poser des problèmes pratiques.

Le sénateur Kirby: Le problème pratique étant, je présume, la question des droits acquis.

M. Lazar: C'est un des problèmes, effectivement.

Le sénateur Kirby: Comme vous estimez que le seuil de 10 p. 100 est juste et, compte tenu du fait que vous êtes arrivé à un chiffre de 35 p. 100 dans votre rapport de 1986, accepteriez-vous un taux de propriété de 65 p. 100 pour éviter le problème des droits acquis? Comment êtes-vous arrivé à ce chiffre? Pourquoi 65 p. 100 et non pas, par exemple, 55 p. 100? En suivant ce raisonnement, je pourrais sans doute vous faire redescendre jusqu'à 10 p. 100.

M. Lazar: Ce rapport a été publié avant ma nomination au Conseil. De la façon dont j'interprète cette distinction, le plus ancien rapport auquel vous faites allusion continue d'utiliser la règle des 10 p. 100. Nous parlons ici de quelque chose de tout à fait différent. Autrement dit, imaginons que nous avons une société de portefeuille au faite d'une pyramide. Si cette société de portefeuille possédait une institution de dépôt, nous appliquerions la règle des 10 p. 100. Si la société de portefeuille a une filiale qui est une institution de dépôt et si cette institution n'appartient pas exclusivement à la société de portefeuille—autrement dit, s'il s'agit en quelque sorte d'une société ouverte—nous aurions au moins 35 p. 100 d'actions détenues dans le public pour protéger les actionnaires minoritaires. La société de portefeuille ne posséderait donc pas plus des deux tiers des actions. Elle serait quand même assujettie à la règle des 10 p. 100.

Le sénateur Kirby: Je n'ai jamais compris pourquoi nous nous sommes arrêtés à 35 p. 100.

M. Lazar: Supposons que nous avons une société de portefeuille qui contrôle la banque X à laquelle s'applique la règle des 10 p. 100. Elle contrôle aussi une filiale et, pour une raison ou une autre, décide de vendre des actions au public. Dans cette situation, nous estimons que les actionnaires minoritaires devraient détenir au moins 35 p. 100 des actions de façon que l'actionnaire majoritaire ne jouisse pas du pouvoir associé aux deux tiers des voix.

Le sénateur Kirby: Si je comprends bien, vous ne permettriez pas que cette situation se reproduise, et la règle est là simplement pour protéger les droits acquis? Est-ce exact?

M. Lazar: Non, c'est faux. Vous devez vous rappeler que l'entité qui contrôle l'institution de dépôt est une société de portefeuille à capital ouvert située au faite de la pyramide.

Le président: J'ai devant moi une note me disant que dans son rapport de 1987 portant sur la réglementation des institutions financières, le Conseil avait recommandé que toutes les grandes institutions ayant des avoirs au Canada de plus de 10 milliards de dollars soient forcées de disperser leurs actions

[Text]

the abuse of self-dealing by owners. You put a \$10 million floor on widely-held financial institutions. How do you relate that to what you are saying now?

Mr. Lazar: I did not make the distinction here and I should have. You are correct. We are talking about larger institutions.

The Chairman: So a bank with assets of \$1 billion—

Senator Kirby: So you can abuse people as long as you have less than \$10 billion.

The Chairman: You may draw that inference, but what the council is saying is that a trust company that has \$10 billion in assets should be widely-held but a trust company that has \$6 billion could be privately owned.

Mr. Lazar: I was not part of the council when they reached that viewpoint, but I assume that there was a desire to maintain some encouragement for new entry into the business. Once the new entry reached a startup point and was able to establish itself, the wide-ownership rule would take over. If wide ownership was imposed *ab initio*, it would probably discourage entry.

The Chairman: Is that still the position of the council, that the recommendation of 10 per cent applies only to institutions with assets of over \$10 billion?

Mr. Patterson: That is correct. Let me try to describe the reason that the council came to that position. In all its deliberations it wrestled with the questions of solvency on the one hand and competition on the other. It was felt that, in the case of smaller institutions, the need to increase the number of financial institutions outweighed whatever solvency considerations were there. For that reason they would allow full ownership for the smaller institution in order to bring in new institutions and also because smaller institutions, very often, had a difficult time raising capital.

The Chairman: Am I correct then that \$10 billion became the cut-off level?

Mr. Patterson: Yes, with the assumption that, as those institutions got started, they would grow and, when they reached the \$10 billion threshold, they would, of necessity, become widely held.

The Chairman: Would you recommend the same situation for banks?

Mr. Patterson: The recommendation essentially applied to banks because this would apply to schedule B banks as well.

I might add that in our earlier document we did recognize that we do have schedule A and schedule B banks, but what we said at that time was that any deposit-taking institution should be defined to be a bank so that you would have one law for banks. All banks would come under the same law. You would not have schedule A banks, schedule B banks and trust compa-

[Traduction]

entre un grand nombre d'actionnaires. Vos commentaires tiennent en grande partie aux craintes d'abus des transactions intéressées par les propriétaires. Vous fixez un seuil de 10 milliards de dollars pour les institutions financières ouvertes. Quel est le lien entre cela et ce que vous dites maintenant?

M. Lazar: Je n'ai pas fait la distinction et je l'aurais dû. Vous avez raison, nous parlons des grandes institutions.

Le président: Donc, une banque dont l'actif se chiffre à 1 milliard de dollars...

Le sénateur Kirby: Vous pouvez abuser de la situation tant que vous avez moins de 10 milliards de dollars.

Le président: Vous pouvez certes en déduire cela, mais ce que le Conseil dit, c'est qu'une société de fiducie ayant 10 milliards de dollars à son actif devrait compter un grand nombre d'actionnaires, mais qu'une société de fiducie ayant un actif de 6 milliards de dollars pourrait être une société fermée.

M. Lazar: Je ne faisais pas partie du Conseil lorsque celui-ci a atteint cette conclusion, mais je suppose que l'on cherchait ainsi à continuer d'encourager la création de nouvelles institutions. Une fois une nouvelle institution bien établie, la règle du grand nombre d'actionnaires s'appliquerait, mais si on appliquait cette dernière dès le départ, on découragerait probablement la création de nouvelles institutions.

Le président: Est-ce toujours la position du Conseil, à savoir que la règle des 10 p. 100 ne s'applique qu'aux institutions ayant un actif de plus de 10 milliards de dollars?

M. Patterson: C'est exact. Permettez-moi d'essayer de vous dire un peu comment le Conseil en est arrivé à cette conclusion. Dans toutes les discussions, le Conseil était aux prises avec les questions de solvabilité, d'une part, et la question de la concurrence, d'autre part. On a estimé que, dans le cas des petites institutions, la nécessité d'augmenter le nombre des institutions financières l'emportait sur les considérations de solvabilité. Pour cette raison, on autoriserait la propriété exclusive pour les petites institutions, d'une part, afin de stimuler la création de petites institutions et, d'autre part parce que celles-ci ont souvent beaucoup de mal à réunir des capitaux.

Le président: Le chiffre de 10 milliards de dollars est devenu le seuil?

M. Patterson: Oui, car on partait du principe que ces institutions croîtraient et que, une fois qu'elles atteindraient le seuil de 10 milliards de dollars, leurs actions seraient nécessairement vendues dans le public.

Le président: Est-ce que vous recommanderiez la même chose pour les banques?

M. Patterson: Cette recommandation s'applique essentiellement aux banques parce que cela s'appliquerait aussi aux banques de l'annexe B.

Je pourrais ajouter que, dans le document présenté plus tôt, nous avions reconnu l'existence des banques des annexes A et B. Toutefois, nous avions alors dit que toute institution de dépôt devrait être considérée comme une banque afin que toutes les institutions financières soient assujetties à la même loi. Nous ne nous retrouverions pas avec des banques de l'annexe A, des banques de l'annexe B et des sociétés de fiducie, mais

[Text]

nies, you would simply have "banks." That was, perhaps, a bit idealistic but it is the most efficient and logical way of doing it.

The Chairman: I believe you mentioned that in response to an excellent question put by Senator Kirby. You mentioned that you thought these needs could be filled by one piece of legislation for financial institutions. Would you include insurance companies in that as well?

Mr. Lazar: In coming up with our recommendations, we are constantly trying to balance the concerns of competition, solvency, conflict-of-interest, and so on. The set of rules we would have applied to larger institutions, need not apply to smaller institutions and that totally reflects the effort of trying to achieve a balance between conflicting objectives. If wide ownership were imposed for smaller institutions, the benefits that would be achieved in terms of solvency, conflict-of-interest and all the other concerns we are struggling with, would have to be offset against the barrier to new entry. We think new entry is particularly important.

Senator Everett: I should like to turn for a moment to, as I understand it, the case you are putting which is loss of transparency and the position risk argument. You say the risk is affected by exchange rates and interest rates. I can understand the exchange rate risk, though, I think, in larger Canadian financial institutions that has been contained.

The interest rate risk is always there because interest rates change and then the loan has to be at risk, particularly if it is a floating rate. The loan increases accordingly.

How can you say you rest your case on the fact that, traditionally, banks have been more knowledgeable about how to deal with the risk when a party may fail to live up to the terms of a contract? When I think of the history of banks, I think of the large entities such as Dome Petroleum with LDC loans, and others who, one after the other, as borrowers, failed to live up to their obligations. That had nothing to do with the change in exchange rates although it could have had something to do with the change of interest rates. Probably, however, it had more to do with the leverage involved.

You premise your case on the fact that somehow banks have been able to contain this risk when, I think, that indicates that they have not been able to do so.

Mr. Lazar: I will try to make the distinctions clear for you. Our position on commercial financial links does not rest on those two points. The point we were trying to make there is that globalization, in the broadest sense, has changed the nature of the risks in the financial system. Certain risks have become more important and others have become less important. On an overall basis, we do not know for sure if risks have increased or decreased. We do not know that because the system has become less transparent. It is harder for financial supervisors to know what is going on. I think there is a consensus on that.

[Traduction]

uniquement avec des «banques». Ce point de vue peut-être vous paraître idéaliste, mais il s'agit là de la façon de procéder la plus efficace et la plus logique.

Le président: Si je ne me trompe, vous répondiez ainsi à une question très pertinente du sénateur Kirby. Vous aviez déclaré qu'on pourrait résoudre le problème en assujettissant toutes les institutions financières à la même loi. Incluriez-vous également les compagnies d'assurance?

M. Lazar: Lorsque nous élaborons nos recommandations, nous tentons constamment d'établir un équilibre entre la concurrence, la solvabilité, les conflits d'intérêt et ainsi de suite. L'ensemble des règles qui régiraient les plus grandes institutions ne s'appliqueraient pas nécessairement aux institutions plus petites, ce qui démontre vraiment à quel point nous tentons de trouver le juste milieu entre des objectifs contradictoires. Si les institutions plus petites étaient tenues d'être à capital ouvert, les avantages que l'on pourrait tirer sur le plan de la solvabilité, des conflits d'intérêt et des autres questions qui nous préoccupent nous obligeraient à mettre un frein à la création de nouvelles institutions. Nous croyons cependant que celles-ci sont tout particulièrement importantes.

Le sénateur Everett: J'aimerais parler quelques instants du manque de transparence et du problème que pose le «risque de position». À votre avis, ce risque est influencé par les taux de change et d'intérêt. Je comprends le problème soulevé par le risque de change, bien que les grandes institutions financières canadiennes semblent l'avoir maîtrisé.

Le risque lié aux taux d'intérêt est toujours présent, parce que ceux-ci changent constamment et que le prêt est accordé en fonction du risque, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un taux flottant. Le prêt augmente en conséquence.

Comment en êtes-vous arrivé à la conclusion que, traditionnellement, les banques savent mieux gérer le risque lorsque l'une des parties ne réussit pas à respecter les conditions d'un contrat? Lorsque je pense aux antécédents des banques, je pense aux grosses entreprises comme Dome Petroleum qui ont accordé des prêts aux pays en développement et aux autres qui, l'une après l'autre, n'ont pu respecter leurs obligations d'emprunteurs. Cela n'avait rien à voir avec la fluctuation des taux de change, bien que la fluctuation des taux d'intérêt ait pu jouer un rôle. Il est toutefois probable que cette situation soit davantage attribuable au levier financier.

Vous partez du principe selon lequel, d'une façon ou d'une autre, les banques ont pu maîtriser ce risque alors que, à mon avis, cela indique plutôt qu'elles n'ont pas réussi à le faire.

M. Lazar: Je vais tenter de bien préciser cette distinction. Notre position quant aux liens commerciaux et financiers ne repose pas sur ces deux points. Nous tentons seulement de vous faire remarquer que la mondialisation des marchés, dans son sens le plus large, a changé la nature des risques du secteur financier. Ainsi, certains risques sont devenus plus importants tandis que d'autres le devenaient moins. De fait, on ignore si, dans leur ensemble, les risques ont augmenté ou diminué. Nous ne le savons pas, parce que le système est devenu moins transparent. Les organismes de contrôle du secteur financier ont plus de difficulté à savoir ce qui se passe. Tout le monde s'entend là-dessus.

[Text]

The broad context to solvency concerns is that the nature of the risks is changing and we know less about them. In the specific example of commercial financial links, our concern now rests upon the potential uses of conflict-of-interest and self-dealing.

With respect to the point you raised about banks and LDC loans, the point we are making is that banks, traditionally, have experience in lending money to customers. They are supposed to know something about credit risks. The examples you cite show that, in certain circumstances, they did a very bad job of evaluating the risk associated with those particular borrowers. Historically, however, banks have been in that business and they are supposed to know something about creditors.

What they have on their asset books in those cases are loans from particular borrowers. As the world is changing, banks have fewer loans in relative terms and they have more in other assets—instead, they have pieces of paper, securities. If you have a security which has a certain face value and it was acquired at, say, 8 per cent and if interest rates jumped to 10 per cent or even 12 per cent, the value of that security would tumble very quickly. Managing that kind of risk is called “position risk.” It is different from a credit risk.

Historically, our institutions have much more experience with credit risk. If you think they have done poorly in that area, you should be more concerned because they had that experience and they did not use it to their advantage.

Certainly, in the case of being exposed to an entirely new type of risk, they are just learning how to manage that type of risk. The character of the risk has changed. The role for the supervisory authorities in understanding the risk position of the banks has accordingly changed as well. They have to try to understand how the solvency of our financial institutions will be affected when suddenly interest rates rise by several percentage points because overnight everyone's fixed income security will drop.

Senator Everett: In fact, historically, that does not back up this case. Banks have done a rather good job if you are talking about portfolio investments on sliding interest rates. If you are talking about interest rate risk, that goes to the loan itself and that is something which is adjustable because most of the loans are made on a floating rate. The majority of loans are on floating rates and an increase in the interest rate makes the credit less risky. Yet, you say they have learned to manage those credits better and they have argued that they have not. They would also argue that the exchange rate risk, while it is potentially there, again has been reasonably well managed by the banks. So it seems to me that what you are doing is speculating here, not looking at the evidence that is before our eyes. The banks have failed in their management of credit risks and have taken a real bath on it in many cases in terms of interest rate risks, except for credit risks, where they have done a fair job. On the exchange rate risks, I would say they have done a

[Traduction]

La question de la solvabilité nous préoccupe parce que la nature des risques change et que nous les connaissons moins bien qu'avant. Dans le cas précis des liens commerciaux et financiers, notre inquiétude vient des risques potentiels que posent le conflit d'intérêt et les transactions intéressées.

Quant à la question que vous avez soulevée au sujet des banques et des prêts aux pays en développement, nous tentons de vous démontrer que les banques prêtent de l'argent depuis très longtemps. Elles doivent donc bien connaître le risque de crédit. Les exemples que vous avez mentionnés illustrent que, dans certains cas, les banques n'ont pas du tout réussi à évaluer le risque lié à ces emprunteurs particuliers. Toutefois, les banques effectuent de telles transactions depuis très longtemps et elles sont sensées connaître leurs créanciers.

Ces institutions inscrivent ces prêts comme s'ils étaient consentis à des emprunteurs particuliers. À mesure que le monde change, les banques accordent, relativement parlant, moins de prêts et disposent d'un actif plus élevé; elles ont davantage de documents, de titres. Prenons l'exemple suivant: vous avez un titre qui a une certaine valeur nominale et qui a été acheté, disons, à 8 p. 100. Si les taux d'intérêt augmentent à 10 p. 100 ou même à 12 p. 100, la valeur de ce titre chutera très rapidement. La gestion de ce type de risque s'appelle le «risque de position». Ce type de risque diffère du risque de crédit.

Nos institutions ont une longue expérience du risque de crédit. Si vous croyez qu'elles n'ont obtenu que des piètres résultats dans ce domaine, vous n'avez pas fini de vous inquiéter parce que, malgré cette expérience, elles n'ont pu faire du bon travail.

Maintenant qu'elles sont exposées à un tout nouveau type de risque, les banques ne font qu'apprendre la façon de gérer celui-ci. La nature même de ce risque a changé. Le rôle des organismes de contrôle chargés de comprendre le risque de position auquel les banques sont exposées a donc également changé. Ceux-ci doivent maintenant tenter de comprendre ce qui arrivera à la solvabilité de nos institutions financières lorsque les taux d'intérêt augmenteront soudainement de plusieurs points de pourcentage parce que, du jour au lendemain, la valeur des titres fixes diminuera.

Le sénateur Everett: En fait, cette constatation ne corrobore rien du tout. Les banques ont fait du bon travail dans le domaine des investissements de portefeuilles lorsque les taux d'intérêt étaient à la baisse. Si l'on parle du risque lié au taux d'intérêt, cela concerne le prêt lui-même et peut être modifié, parce que la plupart des prêts sont accordés en fonction d'un taux flottant. La majorité des prêts sont consentis à des taux flottants, et une augmentation du taux d'intérêt rend l'opération moins hasardeuse. Vous dites pourtant que les banques ont réussi à mieux gérer ces crédits alors que, selon celles-ci, ce n'est pas le cas. Elles prétendent également avoir bien géré le risque de change. Il me semble donc que vous faites de la spéculation et que vous ne tenez aucun compte des preuves qui sont devant vous. Les banques n'ont pas réussi à gérer le risque de crédit et s'y sont heurtées à de nombreuses reprises sur le plan des risques liés aux taux d'intérêt. Quant au risque de change, je dirais qu'elles ont accompli un bon boulot. Je ne sais

[Text]

pretty good job. So I do not know how you arrive at this. Then you get on to the question of transparency. You say:

Much of their business now involves the granting of guarantees, or otherwise making commitments that, under certain conditions, would require them to pay out large sums of money. Many of these guarantees and commitments do not appear on their balance sheets.

It is true that guarantees often do not appear on the balance sheets but, surely, it is not beyond the competence of the Inspector General of Banks to ask for a list of guarantees, because anybody knows that a financial institution that guarantees is taking an inordinate risk and must report that risk. However, it is not so arcane that somebody could not ask for a list of guarantees, because guarantees are a liability.

Mr. Lazar: First, you asked whether we were making point one or point two. It was the first point, namely that we believe that, if you look at the structure of the balance sheets of our deposit-taking institutions today, and if you compare them to the structure of the balance sheets 20 years ago, you will find that the character of the assets they hold has changed, in relative terms, rather dramatically. That is the first point: there are more securities and fewer loans in there.

Secondly, the supervisory law has been developed on the basis of the old types of assets versus the new types of assets.

Thirdly, the training and experience of our supervisory authorities are based on the concept of credit risks, not on the concept of position risks, and I think that the nature of the risks has changed fundamentally.

Senator Everett: If I may just interject there, if our supervisory authority was trained on the question of credit risks, then why did so many credits go bad? Why did so many banks get into trouble? If that is the criterion when you are dealing with the future, why was the past experience so terrible? It seems to me that the very area in which they were trained was the area in which they failed to supervise.

Mr. Lazar: That may well be. I am not trying either to defend or criticize the banks or the supervisory authorities relative to the way they manage credit risks. We can all draw whatever inferences we want from the historical record. I am stating only that, if you are concerned about the future rather than the past, we are convinced that the banks and the supervisory authorities have a much larger history in managing the first kind of risk relative to the second kind of risk. The second kind of risk has become relatively more important, and that has changed the nature of the supervisory role and the nature of the risks that have to be managed. That is all we really want to say.

Senator Everett: Your point is well taken, and I am not really arguing that vigorously. I am just saying that the evidence that we have at hand is that the supervisors, if they were involved in this whole thing, or the management of the banks, have done a better job at managing interest rate changes on their portfolio and exchange rate changes than they have managing the very thing that you say they are good at, which

[Traduction]

donc pas comment vous arrivez à vos conclusions. Vous passez ensuite à la question de la transparence. Vous avez déclaré:

«La plupart de leurs opérations consistent à accorder des garanties ou à prendre des engagements qui, dans certains cas, les obligerait à déboursier d'importantes sommes d'argent. Un grand nombre de ces garanties et engagements n'apparaissent pas à leurs bilans.»

Il est vrai que les garanties ne figurent souvent pas aux bilans, mais l'Inspecteur général des banques a sûrement le pouvoir d'exiger une liste de ces garanties, parce que tout le monde sait qu'une institution financière qui offre des garanties prend un risque excessif et qu'elle doit le signaler. Il n'y a toutefois rien de mystérieux à ce que quelqu'un ne demande pas une telle liste, parce que les garanties constituent des éléments de passif.

M. Lazar: En premier lieu, vous avez demandé de quel point nous parlions. Nous faisons référence au premier point. Nous croyons en effet que si vous examinez la structure actuelle des bilans de nos institutions de dépôt et que si vous les comparez à celle des bilans d'il y a vingt ans, vous constateriez que la nature des éléments d'actif a changé, relativement parlant, de manière plutôt dramatique. C'était là notre premier point: les banques ont maintenant plus de titres et moins de prêts.

Deuxièmement, la loi habilitante a été élaborée en fonction des anciens types d'éléments d'actif.

Troisièmement, nos organismes de contrôle ont été formés en fonction des risques de crédit et non des risques de position et je crois que la nature de ces risques a vraiment beaucoup changé.

Le sénateur Everett: Puis-je poser une question? Si nos organismes de contrôle ont reçu une formation dans le domaine des risques de crédit, pourquoi avons-nous eu autant de problèmes avec ceux-ci? Pourquoi tant de banques ont-elles éprouvé des difficultés? Si vous avez l'intention de juger l'avenir en fonction de ce critère, pourquoi avons-nous eu autant de problèmes dans le passé? Il me semble que ces spécialistes ont justement échoué dans le domaine qu'ils connaissaient le mieux.

M. Lazar: Ce fut peut-être le cas. Je ne tente pas de défendre ni de critiquer les banques ou les organismes de contrôle sur la façon dont ils ont géré les risques de crédit. Nous pouvons tirer les conclusions que nous voulons des données historiques. J'affirme seulement que, si l'avenir vous intéresse plus que le passé, nous sommes convaincus que les banques et les organismes de contrôle ont beaucoup plus d'expérience dans la gestion du premier type de risque que du second. Ce dernier est devenu plus important, ce qui a modifié le rôle de surveillance et la nature des risques à gérer. C'est tout ce que nous cherchions à dire.

Le sénateur Everett: Nous tiendrons compte de vos observations. D'ailleurs, je ne les conteste pas vraiment. Je dis seulement que, selon les éléments de preuve dont nous disposons, les organismes de contrôle ou les gestionnaires des banques ont mieux réagi devant les fluctuations des taux d'intérêt et de change que devant les risques de crédit et les répercussions que

[Text]

is credit risks and the effect of interest rate changes on those credit risks.

Mr. Lazar: That they are experienced at, as opposed to being good at.

Senator Everett: All right. I accept that. It is a good point.

Mr. Lazar: The other point I would make is that the securitization process has exploded in the 1980s. We will have to wait and see whether, in fact, our institutions are good at managing that kind of risk. You are saying that the recent history causes you to be less worried about that than about credit risks, and hopefully, the future will bear that out. We are concerned that that may not be the case.

Senator Everett: I am not sure that I would want to draw policy conclusions from what may be nothing more than speculation that empirical evidence does not really, at this stage, support.

Mr. Lazar: I think what the empirical evidence supports is that the nature of the risks has changed dramatically.

The Chairman: Do you have any evidence that you can give to us from the balance sheets of the banks on that trend that you mentioned? If it could be given to us, I would be interested. I would also be interested in the type of security that has been given to banks as their security for loans along the line you mentioned.

Mr. Lazar: Many of the concerns that we have do not show up on the balance sheets. Many of these are obligations that are entered into for 24 hours or 12 hours or so forth. We will see what we can do but we are not optimistic that we can provide it. The Bankers Association itself could probably do more for you in that regard than we could.

Mr. Patterson: If I might just add, a large amount of the banks' business in international markets has to do with securities dealing. The banks are taking a lot of underwriting risks. In the international markets, the growth of securitized instruments, specifically bonds and other short-term notes and so on, has really exploded, whereas international bank loans have grown very moderately. Consequently, the involvement of the banks at the international level is much more in the area of underwriting than it is in the area of granting loans. A lot of the underwriting risks just simply do not show up on the balance sheet. For example, if a bank underwrites a particular issue as a lead manager, and if that issue does not sell well, then the bank may be forced to buy back a very large proportion of that, at above its market price. Of course, this is a risk that the bank takes. It does not show up on the balance sheet. It is the kind of thing that leads us to say that position risks have increased.

Senator Everett: Would you not agree, though, that, in relation to their assets, the banks have managed those underwritings quite well?

Mr. Patterson: In terms of the international market, I suppose you could say that, but then we have been going through a period of dramatic growth in the real economy. There has

[Traduction]

les changements des taux d'intérêt ont eu sur ceux-ci, alors que vous croyez le contraire.

M. Lazar: Je n'ai pas dit qu'ils avaient bien réussi mais qu'ils avaient plus d'expérience dans ce domaine.

Le sénateur Everett: D'accord, j'en prends bonne note.

M. Lazar: L'autre question dont j'aimerais vous entretenir concerne le processus de titralisation. Celui-ci a en effet connu une croissance extraordinaire dans les années 80. Nous devons attendre pour voir si nos institutions parviennent à gérer ce genre de risque. A votre avis, l'histoire récente vous incite à moins vous préoccuper de cette question que des risques de crédit; nous espérons que l'avenir vous donnera raison. Nous craignons toutefois que ce ne soit pas le cas.

Le sénateur Everett: Je ne suis pas certain de vouloir tirer des conclusions de ce qui ne pourrait être qu'une hypothèse sans aucune preuve empirique à l'appui.

M. Lazar: Les preuves dont nous disposons indiquent que la nature des risques a changé de manière dramatique.

Le président: Pouvez-vous nous donner des preuves, provenant des bilans des banques, de ce que vous avancez? J'aimerais bien en avoir. Je m'intéresse également au genre de titres fournis aux banques pour garantir les prêts.

M. Lazar: Un grand nombre de nos préoccupations n'apparaissent pas aux bilans. Beaucoup d'entre elles concernent des obligations conclues pour 24 ou même 12 heures. Nous verrons ce que nous pouvons faire, mais nous ne sommes guère optimistes. L'Association des banquiers canadiens pourrait probablement vous être plus utile que nous à cet égard.

M. Patterson: Si je puis me permettre. Une grande partie des opérations bancaires internationales concerne le commerce des titres. Les banques prennent beaucoup de risques au niveau de la souscription. Sur les marchés internationaux, la croissance des instruments convertis en valeurs, tout particulièrement les obligations et les autres effets à court terme, a été faramineuse alors que les prêts bancaires n'ont connu qu'une croissance très modérée. En conséquence, au niveau international, les banques s'intéressent davantage à la souscription qu'aux prêts. Un grand nombre des risques liés à la souscription n'apparaissent pas aux bilans. Ainsi, si une banque garantit une émission particulière en tant que chef de file financier et que cette maison ne se vend pas bien, la banque pourrait être obligée de racheter une grande partie de celle-ci, et ce, à un prix supérieur à celui du marché. Cela constitue évidemment un risque pour la banque et ce risque n'apparaît pas au bilan. C'est ce genre de choses qui nous incite à dire que les risques de position ont augmenté.

Le sénateur Everett: Admettez-vous toutefois que, compte tenu de leur actif, les banques ont fait de l'assez bon travail dans ce domaine?

M. Patterson: Je suppose que cela est vrai au niveau international, mais nous venons de traverser une période durant laquelle l'économie réelle a connu une croissance fabuleuse.

[Text]

not really been any great turndown in the economy. Things may be quite different if, in fact, we have a serious turndown in the economy.

Senator Everett: I wonder if that would be correct, because an underwriting risk is offset in time, and in a reasonably short time, to other buyers. There is a loss involved but, in the totality of transactions that take place over a year, I would have thought that the risk, in the terms you are talking about, would adhere to the loans they have made that you say they managed rather well. That is what would worry me, not their underwriting capability. They have the assets to underwrite and they roll that over pretty well. Do you think they have a big portfolio of underwritten assets that they have not sold?

Mr. Lazar: Senator, I think you have to look at chart three which is attached to our brief. All this says is that the character of what is happening on the international markets has changed. Whereas at one point, eight or ten years ago, about half the issues that were floated internationally—I am not just thinking of Canadian banks now—were in the form of bank loans, today it has dropped to 25 per cent. There are other types of instruments there. You can reach your own conclusion as to whether there are more or less risks there. We are saying that the nature of the risks has changed.

Senator Everett: I agree with that. I guess I disagree with what you say is the history of the handling of risks.

Senator Poitras: I believe you mentioned that many countries have changed their regulations for banks or financial institutions. Is that what you are saying? Is that why more operations have lost ground in Canada?

Mr. Lazar: I think that is part of the reason. If you had looked at the international market 10 years ago, a number of countries had laws that prevented their institutions from competing in international markets. For example, as I understand it, the Japanese law prevented Japanese institutions from competing. When the Japanese law was changed to enable their institutions to go into the international market, quite clearly there was much more competition for Canadians and for other countries as well. So I agree with you.

Senator Poitras: Secondly, I understand that our banks have lost ground in the last 10 years compared with the foreign banks. Is that why it is more difficult to compete with these foreign banks because we have smaller assets which do not enable a diversification of our investments? Would it be easier to invest if we let our banks grow faster and obtain more capital?

Mr. Lazar: We are not sure of the answer to that, and one of the research questions that we posed to ourselves was: Was there evidence that the larger institutions would be able to secure part of that international market? We looked at all of the issues that Canadian borrowers had done over a ten-year period, and we disaggregated and subdivided them by size, and looked at who the manager was of that bond issue. What we found was that the larger the size of the issue, the lower the

[Traduction]

Nous n'y avons en effet observé aucune importante tendance à la baisse. La situation pourrait être tout à fait différente si l'économie allait mal.

Le sénateur Everett: Je me demande si cela est exact parce que le risque lié à la souscription diminue avec le temps pour les autres acheteurs. Il peut y avoir une certaine perte mais, par rapport au nombre total d'opérations effectuées chaque année, le risque ne concerne que les prêts qui, selon vous, ont été bien gérés. C'est cette question qui me préoccupe, pas leur capacité de souscription. Les banques disposent de l'actif nécessaire et elles l'utilisent à profusion. A votre avis, disposent-elles d'un gros portefeuille d'actifs souscrits à forfait qui n'ont pas été vendus?

M. Lazar: Sénateur, vous devriez jeter un coup d'œil au tableau 3 annexé à notre mémoire. Nous disons seulement que les marchés internationaux ont changé. Alors qu'il y a un certain temps, disons huit ou dix ans, la moitié environ des titres émis à l'échelle internationale—je ne parle plus uniquement des banques canadiennes—était des prêts bancaires, ceux-ci ne représentent maintenant que 25 p. 100 de ces émissions. D'autres types d'instruments sont actuellement disponibles. Vous pouvez tirer vos propres conclusions, à savoir si les risques ont augmenté ou diminué. Nous disons seulement que la nature de ceux-ci a changé.

Le sénateur Everett: Je suis d'accord avec vous. Je ne suis toutefois pas du même avis que vous concernant la gestion de ces risques.

Le sénateur Poitras: Si je ne me trompe, vous avez mentionné que de nombreux pays avaient modifié les règlements qui régissent les banques ou institutions financières. Est-ce exact? Est-ce pour cette raison qu'un plus grand nombre d'institutions ont perdu du terrain au Canada?

M. Lazar: En partie. Il y a dix ans, un certain nombre de pays avaient des lois qui empêchaient leurs institutions de faire concurrence à d'autres sur les marchés internationaux. La législation japonaise, par exemple, empêchait les institutions de ce pays de se faire concurrence. Lorsque cette loi a été modifiée pour permettre aux institutions japonaises d'accéder aux marchés internationaux, le Canada et les autres ont dû faire face à une concurrence accrue. Je suis donc d'accord avec vous.

Le sénateur Poitras: Depuis 10 ans, nos banques auraient perdu une part du marché aux mains des banques étrangères. Est-ce pour cette raison qu'il est plus difficile de concurrencer ces banques étrangères et parce que nos actifs moins élevés ne nous permettent pas de diversifier nos investissements? Serait-il plus facile d'investir si nos banques croissaient plus rapidement et avaient droit à un capital social plus élevé?

M. Lazar: Nous ne savons pas trop. Nous nous sommes posés la question suivante: Certains indices nous laissent-ils croire que les grandes institutions seraient en mesure d'accaparer une part du marché international? Nous avons étudié toutes les émissions à des emprunteurs canadiens qui ont eu lieu sur une période de dix ans; nous les avons réparties selon leur taille et nous avons regardé qui était le chef de file de chaque émission. Nous avons fait les constatations suivantes: plus

[Text]

probability that a Canadian banking institution or securities dealer was managing it. If it was over \$100 million, there was a very low probability of a Canadian managing it; if it was under \$25 million, there was a higher probability that a Canadian was managing it.

The Chairman: Is that not how the system works?

Mr. Lazar: That may be.

The Chairman: They usually have a management fee that is somewhat higher for smaller issues as against larger issues. I do not know what you are trying to get at.

Mr. Lazar: I am saying that the larger the issue the Canadian borrower is doing, the lower the probability that he gave that issue to a Canadian financial institution, which would seem to suggest that what you are saying is correct. That is the only piece of evidence that we have of a research nature as opposed to an opinion nature that would tend to support your argument. In turn, that has led us to make some recommendations, but that is not overwhelming our evidence; but whatever evidence we have tends to support the point that you are making.

Senator Poitras: Thirdly, you suggested that there should be a limited ownership for those who manage savings. With respect to life insurance companies, do they not have a general savings asset and are therefore permitted to be wholly owned?

Mr. Lazar: You are asking why we wanted to put a prohibition on commercial ownership of deposit taking institutions?

Senator Poitras: On banks and trust companies, but not on the insurance companies.

Mr. Lazar: That probably reflects in part the balancing act we were going through and the concern that we have that the risks associated with commercial ownership of financial institutions are even greater with deposit insurance than without deposit insurance, because there is the risk that the insurance will not only apply to the deposit taking institution but indirectly to the commercial owner itself if the insurance corporation could find itself at a point where it is cheaper for the authorities to bail out a commercial owner than pay on the deposit insurance that is associated with the institution going under. So there was a desire to minimize the spread of deposit insurance beyond the deposit taking institutions.

The same arguments do not apply, at least not with the same amount of force, with respect to life insurance companies. Again it is a balancing act because you have got the same sets of considerations, competition on one side and solvency on the other side, and the council thought when it weighed these factors that the existence of deposit insurance pushed us one way. With respect to the other institutions, we were prepared to argue in favour of tough regulations as distinct from an ownership requirement as such, but I have to confess, they are nicely balanced arguments.

[Traduction]

l'émission était importante, moins il était probable que le chef de file soit une institution bancaire ou un courtier en valeurs canadien; si la valeur de l'émission était supérieur à 100 millions de dollars, il était fort peu probable que le chef de file soit canadien; et si elle était inférieure à 25 millions de dollars, il était probable que celui-ci soit canadien.

Le président: Le système ne fonctionne-t-il pas ainsi?

M. Lazar: Peut-être.

Le président: La commission est généralement plus élevée pour les émissions de moindre importance. À quoi voulez-vous en venir?

M. Lazar: Je dis que plus l'emprunteur émet une quantité importante d'obligations, moins il est probable que ce sera une institution canadienne qui sera chargée de les vendre, ce qui semble confirmer ce que vous dites. C'est la seule preuve que nous avons pu trouver qui viendrait appuyer votre argument. Cela nous a également amenés à faire certaines recommandations, mais cela ne va pas à l'encontre de notre témoignage; d'ailleurs, quelles qu'aient été les preuves, nous étions portés à appuyer votre point de vue.

Le sénateur Poitras: Troisièmement, vous avez recommandé que les sociétés qui gèrent les épargnes soient à capital ouvert. En ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie, leurs actifs généraux ne sont-ils pas constitués d'épargne et ne sont-elles pas autorisés à appartenir à 100 p. 100 à une autre société?

M. Lazar: Vous demandez pourquoi nous voulions qu'il soit interdit à des sociétés commerciales de posséder des institutions de dépôt?

Le sénateur Poitras: En ce qui concerne les banques et les compagnies de fiducie, alors que ce n'est pas le cas pour les compagnies d'assurance.

M. Lazar: Cela illustre un peu quel difficile exercice d'équilibre nous avons dû faire et notre crainte que les risques que présentent des institutions financières appartenant à des sociétés commerciales sont encore plus grands avec assurance-dépôts que sans assurance-dépôts, parce que, d'une certaine manière, il y a danger que l'assurance ne s'applique pas uniquement à l'institution de dépôt, mais, indirectement, au propriétaire commercial lui-même, si la compagnie d'assurance se trouvait dans la situation où il lui serait moins coûteux de renflouer un propriétaire commercial que de payer les déposants de l'institution qui fait faillite. On a donc voulu réduire au minimum la portée de l'assurance-dépôts au-delà de l'institution de dépôt.

Les mêmes arguments ne s'applique pas, du moins pas avec autant de force, en ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie. Une fois de plus, il s'agit d'un exercice d'équilibre, parce que ce sont les mêmes considérations, concurrence d'un côté et solvabilité de l'autre, et le Conseil a pensé, lorsqu'il a soupesé ces facteurs, que l'existence même de l'assurance-dépôts nous poussait déjà dans une certaine direction. En ce qui concerne les autres institutions, nous étions prêts à recommander des règles rigoureuses, distinctes des exigences relatives au type de propriété, mais, je dois l'avouer, ce sont des arguments bien défendus.

[Text]

Senator Kirby: I would like to go back to two comments that you made earlier. In your presentation you assumed that it was desirable to have financial institutions domestically owned. You said that sentence and then went on. Why do you say that?

Mr. Lazar: Let me put the question another way. A case can be made that institutions provide a service and that what Canadians should be concerned about is competition and solvency; and so long as the competition and solvency considerations are satisfied, then one should be indifferent to the ownership. There are people who hold that point of view. The council basically set out a number of reasons why it thought domestic ownership and control of some institutions would be desirable. We do not believe that it is so desirable that we should preserve the market for Canadian-owned institutions and hold out foreign institutions.

Therefore, some of our recommendations include encouraging foreign entry, for example, the position with respect to the exchange of national treatment with the United States. We would encourage that with other countries as well, and perhaps the current round of negotiations at Geneva will create the possibility for more foreign entry. So we are trying to satisfy our concern for competition by encouraging foreign entry. In a sense we are saying that we do not want domestic ownership at the price of holding out competition. We see competition objectives being served by foreign entry.

There is a sense that, if it is at all possible, it is desirable to have domestic institutions. There is something to be said for having decision making centres within Canada because we believe that they are closer to the customers. We believe there are situations in export financing where the Canadian company that wants export financing is probably better off going to a domestically-owned institution rather than a foreign-owned institution, because there may be conflicts within that foreign-owned institution.

Perhaps I will speak for myself here and not for the council as a whole, but there is something that I would call an entrepreneurial environment in an economy where the corporations are entirely controlled by owners who live outside of Canada, which is not conducive to the kind of entrepreneurial environment which in turn creates spinoffs and the like. So we suspect that Canadians would be, on the balance, better served by having strong domestically-owned companies to compete with foreign entry.

If you were to say to me, well, what kind of quantitative evidence or strong empirical support can you provide for that, I would say to you that for 30 or 40 years researchers have looked for foo-proof evidence and have not found it. I would also add that most countries in the world have concluded that it is desirable to have strong domestically-owned institutions.

Senator Kirby: Basically you are telling me that, as a research council, there is no empirical evidence on that point.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: J'aimerais revenir sur deux observations que vous avez faites plus tôt. Dans votre exposé préliminaire, vous avez dit qu'il était souhaitable d'avoir des institutions financières appartenant à des intérêts canadiens, et vous avez poursuivi sur autre chose. Pourquoi avez-vous dit cela?

M. Lazar: Permettez-moi de formuler la question autrement. On pourrait avancer que les institutions fournissent un service et que les seules questions qui devraient inquiéter les Canadiens sont la concurrence et la solvabilité; la question de la propriété devrait même nous laisser indifférents. Il y a des gens qui soutiennent ce point de vue. Le Conseil a expliqué pourquoi, à son avis, il est souhaitable que certaines institutions appartiennent et soient contrôlées par des Canadiens. Nous ne pensons pas cependant que cela soit à ce point essentiel qu'il faille protéger le marché pour les seules institutions canadiennes et le fermer aux institutions étrangères.

Par conséquent, certaines de nos recommandations parlent d'encourager la concurrence étrangère; par exemple, notre position encourageant la négociation du traitement national réciproque entre le Canada et les États-Unis. Nous estimons qu'il serait également bon de le faire avec d'autres pays; les négociations qui ont maintenant lieu à Genève le permettront peut-être. Nous essayons donc de répondre au besoin de concurrence en accueillant les entreprises étrangères. Nous disons, d'une certaine manière, que nous ne voulons pas favoriser les intérêts canadiens au point d'empêcher toute concurrence. Nous pensons que l'arrivée d'étrangers permettra d'atteindre nos objectifs en matière de concurrence.

Nous pensons également qu'il est souhaitable, si c'est possible, d'avoir nos propres institutions. Il est bien d'avoir des centres de décisions au Canada car ils sont ainsi plus près de leurs clients. Par exemple, une société canadienne qui voudrait obtenir du financement à des fins d'exportation aurait avantage à faire affaire avec une institution canadienne plutôt qu'avec une institution étrangère, parce que celle-ci pourrait se trouver en conflit.

J'ajouterai maintenant une remarque personnelle qui ne reflète pas l'opinion de l'ensemble du Conseil: il existe dans une économie ce que j'appellerais un certain climat d'esprit d'entreprise. Si les institutions étaient entièrement contrôlées par des propriétaires vivant à l'extérieur du Canada, cette situation ne favoriserait pas l'établissement d'un climat où règne l'esprit d'entreprise et qui entraîne des retombées et autres choses semblables. Nous supposons par conséquent que les Canadiens seraient, tout compte fait, mieux servis en ayant des compagnies canadiennes solides en concurrence avec des compagnies étrangères.

Si vous me demandiez sur quelles preuves quantitatives ou sur quels faits je m'appuie pour soutenir cela, je vous dirais que les chercheurs en ont cherchés pendant 30 ou 40 ans sans parvenir à en trouver. Je vous dirais également que la plupart des pays du monde ont conclu qu'il est souhaitable d'avoir des institutions nationales fortes.

Le sénateur Kirby: Au fond, vous êtes en train de me dire que, en tant que conseil de recherche, vous n'avez aucune preuve pour appuyer ce que vous dites.

[Text]

Mr. Lazar: I am not aware of any.

Senator Kirby: Several times tonight you have commented on the balance between competitive forces and solvency. I understand how economists love competitive forces. Recognizing that bias on the part of the council, in a regulated industry—which the financial services sector is—I would make two observations. Many arguments economists have used are not valid in a regulated industry. I do not know why you place so much emphasis, therefore, on them. Secondly, if you look at failed financial institutions in this country, historically they have been smaller, not larger institutions, in part because regional institutions in Canada have had trouble surviving. When they began regionally, they were natural resource based. Their fortunes happened to go up and down with the cycle of the local natural resource industry. That is why they have failed historically in the Atlantic provinces and, more recently, in the west.

I fail to understand, other than your desire to be economists, why you place so much emphasis on competition when history would suggest that solvency in this country is a bigger problem, and solvency can be solved by institutions that are large enough to cover the country, if not in its entirety, at least enough not to be tied too heavily into the natural resource industries of a particular geographic region. You can not do that if you are a small institution.

Would you care to comment on that, aside from my jibes at being economists?

Mr. Lazar: Would it help to tell you that my first degree is in chemistry and my second is in political science?

One of the down sides of law requiring domestic ownership is—in my view, at least, and I think many council members would agree—that there is a form of protection granted to the institution. The management of the institution tends to become self perpetuating. They choose their own successors. Certainly there is the potential there to create an oligopolistic situation. The regulation of the Canadian financial institutions is, in large measure—not entirely, perhaps, but in large measure—concerned with solvency questions. Nonetheless, the history of regulation and of ownership rules shows that this has the potential to create a protected market—a market which does not have a lot of competition within it. That means that Canadian users, which include business people as well as individual consumers, potentially will get less good service than they would have in a more competitive market.

I do not truthfully see why regulation would argue against that. I think there is evidence here that some of the foreign entry has been associated with the introduction of new products, for example, which Canadian business and other Canadian users or consumers have found useful. Therefore, notwithstanding the fact that some of my best friends are economists, I think that the Canadian economy, the Canadian

[Traduction]

M. Lazar: Je n'en connais aucune.

Le sénateur Kirby: Vous avez souvent parlé ce soir de l'équilibre entre les forces concurrentielles et la solvabilité. Je sais que les économistes aiment les forces concurrentielles. Vu ce parti pris du Conseil, je ferai deux observations concernant les secteurs réglementés, ce qu'est en fait le secteur des services financiers. De nombreux arguments utilisés par les économistes ne sont pas valables dans un secteur réglementé. Je ne sais pas pourquoi, à ce moment-là, vous insistez tellement là-dessus. Deuxièmement, si vous examinez les institutions qui ont fait faillite au Canada, ce sont en général de petites institutions, non pas de grandes, et leur échec est dû en partie au fait que les institutions régionales ont toujours survécu avec peine. Lorsque leur origine est régionale, les petites institutions financières reposent sur des richesses naturelles. Leur performance varie selon le cycle de l'industrie locale de mise en valeur des richesses naturelles de la région. C'est la raison pour laquelle elles ont toujours échouées dans les provinces atlantiques et, plus récemment, dans l'Ouest.

Je ne peux comprendre, mis à part votre désir d'agir en économistes, pourquoi vous accordez autant d'importance à la concurrence lorsque l'histoire nous enseigne que la solvabilité au Canada est le problème le plus aigu et qu'on pourrait le régler par la création d'institutions suffisamment importantes pour couvrir le pays, sinon en entier, du moins suffisamment pour ne pas dépendre uniquement des industries de mise en valeur des richesses naturelles d'une région particulière. Cela n'est pas possible dans le cas d'une petite institution.

Vous donneriez-vous la peine de commenter cela, sans tenir compte de mes railleries à l'égard des économistes?

M. Lazar: Est-ce que j'aiderais ma cause si je vous disais que mon principal diplôme est en chimie et mon deuxième en sciences politiques?

Un des points faibles de la loi exigeant qu'une partie des intérêts appartiennent à des Canadiens est, à mon avis, mais je pense qu'un bon nombre des membres du Conseil seraient d'accord, que cela accorde une certaine forme de protection à l'institution. La direction de l'institution a tendance à se perpétuer en vase clos. Les membres du conseil d'administration choisissent leurs propres successeurs. Cette situation est propice à la formation d'un oligopole. La réglementation des institutions financières canadiennes porte dans une large mesure—mais non pas entièrement—sur des questions de solvabilité. Néanmoins, l'histoire de la réglementation et des règles régissant la propriété montre que cela tend à créer un marché protégé, dans lequel il n'y a pas beaucoup de concurrence. Cela signifie qu'il y a possibilité que les usagers canadiens, tant les gens d'affaires que les consommateurs, n'obtiennent pas un aussi bon service que celui qu'ils pourraient obtenir dans un marché plus concurrentiel.

Je ne vois vraiment pas pourquoi la réglementation irait à l'encontre de cela. Je pense qu'on a pu constater que l'arrivée de sociétés étrangères a entraîné l'introduction de nouveaux produits que les gens d'affaires et les consommateurs canadiens ont trouvés utiles. Par conséquent, mis à part le fait que certains de mes meilleurs amis sont des économistes, je pense que l'économie canadienne, l'industrie secondaire canadienne

[Text]

secondary industry and all of the people who have to compete in the world market place would be ill served without a market that was very competitive. Take the Canadian secondary industry, for example. It is competing with firms from around the world. Those firms from around the world receive certain levels of financial services and, to the extent that the Canadian industry happens to receive less competitive, less efficient services, that is going to rip right through the entire economy.

I am not, therefore, inclined, nor is the council, I believe, to treat lightly the importance of competition. I have to confess, Senator Kirby, that I have forgotten your second question.

Senator Kirby: My second question dealt with looking historically at the size of institutions in terms of the solvency question, recognizing that the institutions have historically been small. One of the reasons for that is that they have been regionally based and the insolvency has largely come about because, by virtue of that regional base, the institution had too many assets in whatever the natural resource industry of that region happened to be. Those industries, by their nature, go through cycles. What is unique about Canada is the fact that we need institutions that span enough regions of the country that they do not get into trouble because one particular natural resource industry goes into a downturn.

That is why I am troubled by your emphasis upon increased competition with small institutions as opposed to what I would see as the need for greater emphasis upon bigness and, therefore, solvency.

Mr. Lazar: We draw attention to two recommendations that may be of some interest. Senator Poitras asked a question earlier about the importance of size. Insofar as we are able to add anything to the knowledge that exists, and I am talking about the empirical research we have done, I cited some evidence which can be found in more detail in our statement and in more detail yet in our forthcoming research report. It tends to support the notion that Canadian institutions would probably hold a larger part of the international market if they were larger. I am not saying that the evidence is irrefutable, but it does support the question of size.

Secondly, we suggested that the competition authorities and others who are involved in this, including the Minister of Finance, ought not to have a knee-jerk reaction against mergers. If, for example, some of the institutions want to engage in merger activities, when the authorities try to make a judgment on whether to allow or disallow the merger, they should take account of international as well as domestic competition. This should be a factor in their decisions on whether larger sized institutions are desirable. In a world where there is no international competition, one might be concerned about that. We believe there is reason to be less concerned where there is a lot of international competition. And there is a lot of international competition in the financial services business.

[Traduction]

et tous ceux qui doivent concurrencer sur la scène internationale seraient mal servis sans un marché très concurrentiel. Prenez l'industrie secondaire canadienne, par exemple. Elle est en concurrence avec des sociétés du monde entier. Les sociétés du monde entier reçoivent un certain niveau de services financiers et, dans la mesure où l'industrie canadienne ne reçoit pas des services aussi concurrentiels et aussi efficaces, nous en sentirons les répercussions dans toute l'économie.

Je ne suis donc pas porté, ni le Conseil, à traiter à la légère la question de l'importance de la concurrence. Je dois avouer, sénateur Kirby, que j'ai oublié votre deuxième question.

Le sénateur Kirby: Ma deuxième question portait sur le fait qu'il semble que ce soit les petites institutions qui aient été insolvables dans le passé. L'une des principales raisons est qu'elles avaient des assises régionales et trop d'actifs dans l'industrie locale de mise en valeur des richesses naturelles. Ces industries sont par nature cycliques. Ce qui est unique au Canada, c'est que nous avons besoin d'institutions qui s'étendent sur suffisamment de régions du pays et qui, pour cette raison, n'éprouveront pas de difficultés à la suite du déclin d'une industrie de mise en valeur d'une richesse naturelle.

C'est pourquoi je suis étonné que vous mettiez l'accent sur l'accroissement de la concurrence entre les petits établissements plutôt que d'insister sur la taille des institutions et, donc, la solvabilité.

M. Lazar: Nous avons attiré l'attention sur deux recommandations qui peuvent présenter un certain intérêt. Le sénateur Poitras a posé une question plus tôt au sujet de l'importance de la taille des établissements. Dans la mesure où nous pouvons ajouter quelque chose aux connaissances actuelles—je veux parler des recherches empiriques que nous avons faites—j'ai cité des données qui figurent plus en détail dans notre mémoire et qui seront également détaillées dans notre prochain rapport de recherche. Ces données tendent à appuyer la notion selon laquelle les établissements canadiens détiendraient probablement une plus grande part du marché international s'ils étaient plus grands. Je ne dis pas que ces données sont irréfutables, mais elles étayaient l'hypothèse de l'importance de la taille des institutions.

Deuxièmement, nous avons dit qu'il n'est pas nécessaire que les autorités en matière de concurrence et autres intéressés, y compris le ministre, réagissent automatiquement contre les fusions. Si, par exemple, certains des établissements veulent s'engager dans des activités de fusion, les autorités chargées de déterminer s'il convient ou non de les autoriser à le faire devraient tenir compte de la concurrence internationale et de la concurrence nationale. Ce devrait être un facteur qui entre en ligne de compte le moment venu de décider s'il est souhaitable d'avoir des établissements plus grands. Dans un monde où il n'y aurait pas de concurrence internationale, on pourrait s'en inquiéter. Mais nous estimons que la réalité étant ce qu'elle est, il y a moins de raisons de s'inquiéter. Et il y a beaucoup de concurrence internationale dans le domaine des services financiers.

[Text]

Let me draw attention to a third point, which we have not raised in the brief. It is one of our more imaginative suggestions, which really goes back to your point about regional financial institutions. As far as I know, no one in the country agrees with this suggestion except the Economic Council of Canada, but you have given me an opportunity to put it on the record. The difficulty with regional financial institutions as they have been tried in the country is precisely what you have pointed out—they tend to be in resource-based economies. When the resource turns down, the business loans, mortgages and assets associated with that region deteriorate. However, we also draw attention in our report to the fact that securitization has grown. We now find, for example, that many mortgages are securitized, so it is possible for a regional financial institution to originate a mortgage but to get it off its balance sheet by selling it across the country. That is something which might create the basis for a revival of regional financial institutions. We have been even more outrageous and have gone on to suggest that the financial industry should be exploring the possibility of securitizing business loans. I would encourage senators to read our statement on that.

Securitizing business loans, if that could be done, would technically be extremely difficult, but would create the possibility for regional financial institutions that would not have all of the risks associated with them, which underlies your statement. I would urge you, senator, to push this view across the country.

Senator Everett: Is there any place where business loans have been securitized? Have you come across this elsewhere?

Mr. Lazar: Securitization of business loans has started in the United States, senator. It is going on now but it is being done under the aegis of the U.S. government. I believe that the small business administration therefore carries a U.S. government guarantee, either directly or indirectly.

We have not encouraged that. We have said that it is one of several possible ways to get credit enhancement. I mentioned to Mr. Patterson, who was with me just the other day, that I saw some references to some possible experiments with that in France. There are many reasons why it would be potentially difficult to do.

Senator Everett: Would they not have to be term loans with definite terms of repayment?

Mr. Lazar: Are you talking about the U.S. situation now, senator?

Senator Everett: Where there was an effort to securitize a business loan, would it not have to be a term loan over a fixed term?

Mr. Lazar: Yes.

Senator Everett: It could not be a floating loan, for instance?

Mr. Lazar: Potentially it could be.

[Traduction]

Permettez-moi de signaler un troisième point que nous n'avons pas soulevé dans le mémoire. Cette question, plus hypothétique, nous ramène au point que vous avez fait valoir au sujet des institutions financières régionales. Que je sache, personne au pays n'est d'accord avec cette hypothèse, sauf le Conseil économique du Canada, mais vous me donnez l'occasion de faire inscrire la question au compte rendu. Le problème des établissements financiers régionaux tel que nous en faisons l'expérience au pays tient précisément à ce que vous avez signalé, soit la tendance à favoriser les économies de ressources. Lorsque la ressource diminue, les prêts commerciaux, les hypothèques et les éléments d'actif liés à la région périlissent. Toutefois, nous mentionnons aussi dans notre rapport le phénomène de la titralisation. Par exemple, de nombreuses hypothèques font aujourd'hui l'objet d'une titralisation; une institution financière régionale peut de cette manière ne pas avoir à inscrire dans son bilan les prêts hypothécaires qu'elle consent à l'échelle nationale. Les établissements financiers régionaux connaîtront peut-être un renouveau grâce à cela. Nous sommes même allés jusqu'à dire que le secteur financier devrait explorer la possibilité de titraliser les prêts commerciaux. J'encourage les sénateurs à lire notre mémoire à ce sujet.

Si elle était possible, la titralisation des prêts commerciaux serait techniquement très difficile, mais elle créerait des possibilités pour les établissements financiers régionaux, qui n'auraient pas à courir tous les risques habituels, comme vous l'avez dit. Je vous recommande fortement de véhiculer ce point de vue dans tout le pays, sénateur.

Le sénateur Everett: Y a-t-il un endroit quelconque où les prêts commerciaux ont été titralisés? Cela existe-t-il quelque part?

M. Lazar: La titralisation des prêts commerciaux a commencé aux États-Unis, sénateur, où elle s'effectue sous l'égide du gouvernement américain. Je crois que l'administration des petites entreprises comporte une garantie du gouvernement américain, directe ou indirecte.

Ce n'est pas que nous encourageons ce phénomène; nous disons simplement que c'est l'une des nombreuses façons dont on pourrait améliorer la situation du crédit. J'ai mentionné à M. Patterson, avec qui je me suis entretenu l'autre jour, que j'avais des exemples à donner à ce sujet en ce qui concerne la France. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles ce pourrait être difficile à réaliser.

Le sénateur Everett: Ne faudrait-il pas qu'il s'agisse de prêts amortis sur une période définie?

M. Lazar: Parlez-vous de la situation américaine, sénateur?

Le sénateur Everett: Dans les cas où l'on a titralisé les prêts commerciaux, ne fallait-il pas que ce soient des prêts à terme fixe?

M. Lazar: Oui.

Le sénateur Everett: Ce ne pouvait être des prêts flottants, par exemple?

M. Lazar: Potentiellement, oui.

[Text]

Senator Everett: It is somewhat difficult though, is it not?

Mr. Lazar: I think it is very difficult to start with and that would probably add a complexity, but in principle it could be.

Senator Everett: That was not my question. The question I wanted to ask you is: I am not sure whether it is a myth, but there is a feeling abroad that under the Free Trade Agreement a U.S. bank could come into Canada and not be subject to Canadian ownership rules. Is that a fact or does national treatment require that the same rules that apply to Canadian banks, or indeed Canadian financial institutions, would apply to American banks coming in?

Mr. Patterson: Are you talking about the current law or the council of recommendation?

Senator Everett: I guess I am really talking about current law. Let us take the ownership of banks, the 10 per cent rule, does that apply to an American bank coming up here?

Mr. Patterson: No, it does not but American banks come up as Schedule II banks. The 10 per cent rule applies to only Schedule I banks. American banks cannot come up as a Schedule I bank, they have to come as Schedule II banks.

Senator Everett: So what you are saying then is if there were just one schedule of banks, then national treatment would require the ownership rules to apply equally to Americans?

Mr. Patterson: That is correct, yes.

Senator Olson: A great deal of consideration was given to what Senator Kirby was talking about. You say on page 14 that you're:

... Framework for Financial Regulation. In this instance, the Council also judged that considerations of solvency outweigh considerations of competition and recommended:

You go on to talk about the 10 per cent rule and a number of other recommendations, which are really, to some extent, structural changes that would be required under the regulations. I do not expect you to be very specific about it, and I am not going to be either. In the last few years the experience we have had with a couple of chartered, I think passé, banks that failed in Alberta, and also some financial institutions—we have just been through a long one in Alberta, under provincial jurisdiction—came to the conclusion that it was the inadequacy of applying the regulations that was the major problem. For example, the regulators were supposed to look for and then act in time on the decline and value of some of the securities that they were holding once their loans start folding and they did not. I would like to know if you took that into account, because if the regulators had been doing their job properly and on time, and whoever else is involved, that we would not need all of these changes in structure. Did you take that into account?

Mr. Lazar: Yes, we did.

Senator Olson: Did you assume it was structural problems that caused these problems?

[Traduction]

Le sénateur Everett: Mais c'est un peu plus difficile, n'est-ce pas?

M. Lazar: Je pense que c'est très difficile dès le départ et que ce le serait probablement encore plus, mais en principe, ce serait possible.

Le sénateur Everett: Ce n'est pas ce que je voulais savoir. J'ignore si c'est un mythe, mais à l'étranger, il semble que l'on pense qu'aux termes de l'Accord de libre-échange, une banque américaine pourrait s'implanter au Canada et ne pas avoir à respecter les règles sur le taux de propriété canadienne. Est-ce vrai ou est-ce que le traitement national exigerait que les règles applicables aux banques canadiennes ou aux institutions financières s'appliquent également aux banques américaines venues s'installer chez nous?

M. Patterson: Parlez-vous de la législation actuelle ou d'une recommandation du conseil?

Le sénateur Everett: Je parle de la législation actuelle. La règle des 10 p. 100 s'appliquerait-elle à une banque américaine venue s'installer ici?

M. Patterson: Non, car les banques américaines deviennent alors des banques de l'annexe II et la règle des 10 p. 100 ne s'applique qu'aux banques de l'annexe I. Les banques américaines ne peuvent s'inscrire comme banques de l'annexe I.

Le sénateur Everett: Donc, le traitement national exigerait que les règles sur le taux de propriété s'appliquent également aux banques américaines?

M. Patterson: C'est exact.

Le sénateur Olson: On a beaucoup parlé du sujet abordé par le sénateur Kirby. En ce qui concerne le cadre de la réglementation financière, vous dites à la page 14 que dans ce cas-ci,

le Conseil juge également que les considérations de solvabilité l'emportent sur la question de la concurrence.

Puis vous parlez de la règle des 10 p. 100 et formulez un certain nombre d'autres recommandations, qui consistent dans une certaine mesure en changements structuraux nécessaires en application des règlements. Je ne m'attends pas que vous soyez très précis à ce sujet et je n'entends pas l'être non plus. Ces dernières années, l'expérience des banques qui ont fait faillite en Alberta et de certains autres établissements financiers—on vient de régler le cas d'un de ces établissements en Alberta qui relevait de la compétence de cette province—on en est venu à la conclusion que le principal problème tenait aux lacunes sur le plan de l'application des règlements. Par exemple, l'autorité réglementaire était censée suivre l'évolution de la valeur des titres et intervenir au besoin, mais elle ne l'a pas fait. J'aimerais savoir si vous en avez tenu compte, car si les autorités réglementaires étaient intervenues à temps, tous ces changements structuraux ne seraient pas nécessaires. En avez-vous tenu compte?

M. Lazar: Oui.

Le sénateur Olson: Présument-vous que des problèmes structuraux étaient à l'origine de ces difficultés?

[Text]

Mr. Lazar: No. I guess what the Council would say is that what you are looking at is probabilities. What is the probability of something going wrong in a situation where there is wide ownership, for example, versus the probability of something going wrong where there is not wide ownership. Are there greater temptations where there is commercial ownership of an institution or where there is not commercial ownership of an institution. Quite clearly, where there is wide ownership things can go badly. Quite clearly, where there is closed ownership things may be good. However, it seemed pretty clear to most of the Council members that the risks associated with having a single large shareholder controlling a deposit-taking institution, particularly where that shareholder has separate commercial interest, increases the probability and the temptation of something going wrong. Particularly in a situation where the economy turns down. If the economy is going along sweetly and everyone is making a lot of money, and the commercial owner has got a successful business, then he would be quite happy to view the deposit-taking institution as simply another profit centre. If things turn sour and there is a real cashflow squeeze with the commercial owner, then, if our structure allows that situation to take place, we believe that the risks associated with that would simply be greater than they would be in a situation where there is wide ownership. You are talking about probabilities and how people react under stress and under bad times.

Senator Olson: Yes. I take it from that, if some of these recommendations that you have made for changing wide ownership versus closed ownership structure, those kinds of structural changes would have alerted the regulators, or whoever was going to step, to step in sooner. If that is not the purpose of this—

Mr. Lazar: No. Right now, by and large, with the exception of the three large trust companies and several life insurance companies, most of the financial system works on the basis of wide ownership with the exception of the developments of the last several years. For the most part there has not been commercial ownership. That is the historical experience in Canada, by and large. We basically think there are fewer risks associated with staying with the traditional forms. Now, because of events within the trust company industry, within the trust industry, in a sense the hands of the legislators have been forced. You have to decide whether or not federally and provincially you can live with that situation. The Council's consideration of that suggests to us there are serious risks associated with this over the long run. We recognize there are important benefits potentially available from this. We think in the long haul the benefits, to recoin what someone else said, that there is short-term gain possibly for long-term pain associated with the commercial ownership arrangements.

Senator Poitras: I think you mentioned, and I agree with you, that it is important for a country to have large institutions, powerful institutions, to compete with foreign companies. But at the same time do you not think there should be a place for the smaller companies, who could find a special market, a niche, as we say. They could be in a very good position, even if they do business or they manage saving of one type, throughout the country, or any part of the country, in a region

[Traduction]

M. Lazar: Non. J'imagine que le Conseil répondrait que c'est une question de probabilité. Il s'agit de déterminer la probabilité d'un échec dans les cas de propriété à capital ouvert par rapport aux probabilités d'échec dans les cas de propriété à capital fermé. Les tentations sont-elles plus grandes s'il y a propriété commerciale, ou l'inverse? Il est clair que dans les cas de propriété à capital ouvert, les choses peuvent mal tourner et que dans les cas de propriété à capital fermé, les choses peuvent bien aller. Mais il apparaît clairement à la plupart des membres du Conseil que les risques inhérents à la présence d'un actionnaire ayant à lui seul le contrôle d'un établissement de dépôt accroissent la probabilité d'échec, notamment si l'actionnaire a des intérêts commerciaux distincts et si l'économie connaît un ralentissement. Si l'économie tourne rondement, que tout le monde fait de l'argent et que le propriétaire commercial a une entreprise qui marche bien, ce propriétaire verra volontiers l'établissement de dépôt comme un autre centre de profit. Si les choses tournent mal et que la marge d'auto-financement du propriétaire commercial se resserre, dans la mesure où notre structure permet qu'une telle situation se produise, nous estimons que les risques sont plus grands dans un tel cadre que dans une situation de propriété à capital ouvert. On parle de probabilité, de réaction devant la tension et les difficultés.

Le sénateur Olson: Oui. Si les changements structuraux que vous recommandez avaient été en place, les autorités réglementaires ou autres intéressés seraient intervenus plus tôt. Si tel n'est pas l'objet de ce...

M. Lazar: Non. Actuellement, d'une façon générale, sauf dans le cas de trois grandes sociétés de fiducie et de plusieurs sociétés d'assurance-vie, la plupart des éléments du système financier se caractérisent par la propriété à capital ouvert. Par contre, il n'en a pas été ainsi ces dernières années. Mais en gros, il n'y a pas de propriété commerciale. Telle est l'expérience historique du Canada d'une manière générale. Nous estimons qu'il y a moins de risques à s'attacher aux formes traditionnelles. À cause de ce qui s'est passé dans le secteur des sociétés de fiducie, on se trouve en quelque sorte à avoir forcé la main au législateur. Il faut décider si l'on peut s'accommoder de la situation aux niveaux fédéral et provincial. D'après le Conseil, il y a deux grands risques à le faire à long terme. Certes, il pourrait y avoir d'intéressantes retombées à court terme, mais il faudra en payer le prix à long terme à cause des dispositions régissant la propriété commerciale.

Le sénateur Poitras: Je reconnais qu'il est important pour un pays d'avoir de grandes institutions capables de concurrencer les sociétés étrangères. Mais ne pensez-vous pas aussi que les petites sociétés ont leur place, qu'elles peuvent trouver un marché pour elles, une niche, disons? Elles peuvent être en très bonne posture même si elles ne font qu'un type d'affaires et n'exercent leur activité que dans un coin de pays. Comment construire un pays décent avec seulement deux ou trois institu-

[Text]

or so on. How can we build a decent country with only two or three institutions or six or eight, as we have. How do you see these things?

Mr. Lazar: I do not think there is anything in our research or in our statement which would lead us to disagree with what you are saying. I do not think I said that large institutions were important. I did say that I think they may be important, and I am qualifying on purpose, because the small amount of research which we have which plays on this issue tends to support that position. There is certainly nothing in research that would stand in the way of small institutions looking for niches. In fact, I talked about the importance of not discouraging entry, which was one of the reasons why we did not insist upon wide ownership for small institutions. We thought that would tend to support entry. When they start to become large and powerful, we think the case grows increasingly to see wide ownership. I, by and large, tend to support the principles you are saying.

Senator Poitras: Is it possible that your Council could suggest ways for smaller groups to develop and exist and do their share?

Mr. Lazar: I think, Senator Poitras, in some sense the proposal we set out on securitization of business loans was designed principally to respond to the concern about the history of regional financial institutions within the country and their sad history, in effect, and because the reasons for their demise were precisely along the lines that Senator Kirby was referring to. We think the possibilities that we set out are worth of investigation. If they could be made to work, they would certainly respond to a large part of what you are suggesting.

Senator Stanbury: When you were discussing the relative deterioration of the Canadian situation in terms of globalization and international financial markets you said that there had been a fairly rapid change in the laws in other countries in this connection. Do you have any examples of changes in the law of ownership, wide ownership or narrowing of ownership in other countries, which might have contributed to this competitive position? In other words, is the fact that we insist upon wide ownership a competitive force as far as the world market is concerned?

Mr. Lazar: I am not aware of any evidence of changes in foreign law which bears upon this. However, when we did research we looked at the ownership of the largest banks in the world. As best we could figure it out, amongst the 40 largest banks we are not aware of any where there is commercial ownership. Most, if not all of them, have a measure of wide ownership, not necessarily a 10 per cent rule. That is not because of changes in law, which was your specific question. Nevertheless, it is not the case, according to our research, that there is commercial ownership of the foreign institutions, which have been winning markets.

Senator Stanbury: It seems to me that the non-competitive situation in the Canadian banking system for many years—that is the traditional non-competitive situation where a few banks had all the customers and the customers had limited access to banks—had the effect of making the Canadian banks

[Traduction]

tions, ou encore six ou huit, comme c'est le cas? Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Lazar: Il n'y a rien dans notre recherche ou dans notre déclaration qui vous contredise là-dessus. Je ne crois pas avoir dit que les grandes institutions sont importantes, mais bien qu'elles peuvent l'être, et je fais la distinction à dessein, car le peu de recherche que nous avons fait à ce sujet tend à le confirmer. Il ne ressort absolument pas de notre recherche qu'il faille empêcher les petites institutions de se trouver des niches. J'ai dit, au contraire, qu'il ne fallait pas entraver leur accès aux marchés, et c'est pourquoi, entre autres raisons, nous n'avons pas insisté pour que leur propriété soit à capital ouvert. Ce n'est qu'une fois devenues grandes et puissantes que la propriété à capital ouvert se justifie dans leur cas. Dans l'ensemble, donc, je suis d'accord avec les principes que vous énoncez.

Le sénateur Poitras: Votre conseil pourrait-il proposer des moyens pour les petits groupes de se développer et de jouer leur rôle?

M. Lazar: Dans un certain sens, sénateur Poitras, notre proposition relative à la titralisation des prêts aux entreprises est conçue d'abord en fonction de l'histoire malheureuse de nos institutions financières régionales et parce que les raisons de leur disparition sont celles-là même dont a fait état le sénateur Kirby. Selon nous, les options que nous présentons méritent examen. Si elles pouvaient fonctionner, elles régleraient une bonne partie des problèmes que vous évoquez.

Le sénateur Stanbury: Lorsque vous parliez de la détérioration relative de la situation du Canada sur les marchés financiers internationaux, vous avez dit que les autres pays avaient modifié relativement vite leur législation à cet égard. Pouvez-vous nous citer des modifications apportées par d'autres pays à leur législation en matière de propriété à capital ouvert ou fermé qui auraient contribué à cette position concurrentielle? En d'autres termes, notre insistance sur la propriété à capital ouvert nous donne-t-elle un avantage concurrentiel sur les marchés mondiaux?

M. Lazar: Je ne sais pas si d'autres pays ont modifié leur législation en ce sens. Toutefois, dans notre recherche, nous avons étudié la propriété des plus grandes banques du monde. À notre connaissance, parmi les 40 plus grandes d'entre elles, il n'y en a pas une dont la propriété soit commerciale. La plupart sinon toutes ont une certaine mesure de propriété à capital ouvert, mais pas nécessairement assujettie à une règle de 10 p. 100. Cela n'est pas attribuable à la modification des lois, pour répondre à votre question. Néanmoins, notre recherche révèle que les institutions étrangères qui conquièrent actuellement les marchés ne sont pas à propriété commerciale.

Le sénateur Stanbury: Il me semble que l'absence de concurrence dont jouissent depuis longtemps les banques canadiennes—dans la mesure où quelques banques avaient tous les clients et les clients avaient un accès limité aux banques—a eu pour effet de les amollir. Lorsqu'elles ont commencé à faire

[Text]

kind of cosy. When they found themselves being subjected to the competition of international banking it took them some time to develop the vehicles and the structures to allow them to compete in the international field.

For example, recently I have seen some substantial changes in the vehicles available in Canadian banking. They have moved to brokerage, underwriting, securitization, and so on, which they have not done before. That was done because they were comfortable doing it the way that they were doing it and did not get around to equipping themselves to compete in that market. Now that they have to compete they are beginning to build the means of doing so. My suspicion is that in the next ten years you will find that they will not be losing share of market because they have finally caught on to what they need to compete in the world.

Mr. Lazar: Earlier I started to list some of the factors that we thought were important in explaining the loss of market share. I did not go through the full list, but one of the important factors which I did not mention was the history of Canadian regulations.

If you go back to the early 1980s, the Canadian banks were amongst the largest in the world internationally, but Canadian law prevented them from doing securities business within the domestic market. At the same time we had some of the smallest securities dealers in the world. However, they were free to compete on international markets and had experience in the domestic market. But their capitalization was too small to be considered important players internationally. So that we had the paradoxical situation that our then well capitalized banks did not have the domestic experience to take into the international market, whereas our undercapitalized securities firms had the experience but lacked the capital. So that there were not any institutions that had both the experience and the capital. Since then we have had changes within public law in Canada provincially and federally. It is now possible to combine the experience of the securities industry with the capital of the large banks.

Possibly one of the explanations for what went on during the 1980s was that the Canadian banks were not only comfortable with where they were, but they also lacked the legal authority and experience to play in those markets. It was a combination of factors. Canadian law worked to their disadvantage and an important opportunity was lost for them to get a bigger share of that international market.

Historically, the Canadian banks had a fairly large share of the international market for internationally syndicated loans, if you look at the late 1970s. But internationally syndicated loans became less and less important as the Euro-bond market grew. That was the securitized market which the banks did not have the experience in. That is another factor which helps to explain the history of what has gone on.

[Traduction]

face à la concurrence étrangère, il leur a fallu un certain temps pour mettre au point les instruments et les structures qui leur permettent de la soutenir. C'est ainsi que depuis peu elles diversifient considérablement leur activité. Elles se sont lancées dans le courtage, la souscription, la titralisation, et j'en passe, ce qu'elles n'avaient jamais fait. Elles s'endormaient sur leurs leuriers sans se soucier de ces marchés.

Maintenant qu'elles sont obligées de soutenir la concurrence, elles commencent à s'en donner les moyens. Je crois, pour ma part, qu'au cours de la décennie qui vient, elles ne reculeront pas parce qu'elles ont enfin compris qu'elles doivent livrer concurrence sur les marchés internationaux.

M. Lazar: Tout à l'heure j'ai commencé à énumérer les facteurs qui, à notre avis, expliquent la diminution de leur part du marché. Parmi ceux que je n'ai pas mentionnés, il y a la réglementation canadienne.

Au début des années 1980, les banques canadiennes comptaient parmi les plus grandes du monde, mais la loi leur interdisait le commerce des valeurs mobilières sur le marché national. Nos courtiers en valeurs mobilières, eux, comptaient parmi les plus petits du monde. Par contre, ils étaient libres d'opérer sur les marchés internationaux et avaient de l'expérience sur le marché national. Leur capital étant trop modeste, cependant, il leur était impossible de jouer un grand rôle sur le marché international. Nous nous trouvions donc dans la situation paradoxale que voici: nos banques riches en capital n'avaient pas sur le marché national l'expérience nécessaire pour accéder aux marchés internationaux alors que nos courtiers en valeurs mobilières avaient l'expérience, mais manquaient de capital. Aucune institution ne possédait à la fois l'expérience et le capital. Depuis, les lois provinciales et fédérales du Canada ont été modifiées. Il est maintenant possible de combiner l'expérience du secteur immobilier avec le capital des grandes banques.

Ce qui s'est passé dans les années 80 peut s'expliquer de la façon suivante. Les banques canadiennes se sentaient non seulement à l'aise où elles se trouvaient, mais manquaient également de l'autorité juridique et de l'expérience nécessaire pour se lancer sur ces marchés. Plusieurs facteurs entraient en jeu. La loi canadienne n'était pas à leur avantage et elles ont donc perdu l'occasion d'obtenir une part plus importante de ce marché international.

Il suffit d'observer la fin des années 70 pour se rendre compte que les banques canadiennes avaient une part assez importante du marché international des prêts consortiaux internationaux. Mais l'importance de ces prêts a diminué en raison de l'expansion du marché des euro-obligations. C'est en matière de marché titralisé que les banques manquaient d'expérience. Cet autre facteur permet d'expliquer la genèse de ce qui est finalement arrivé.

[Text]

Senator Stanbury: But they moved rapidly into that field. The period that you may be measuring may not be a period in which they had gained that expertise and began to use it.

Mr. Lazar: I hope that you are right. The current evidence that we have is not all that encouraging, though. In fact, a number of banks have decided to stay out of those markets. They argue quite correctly that they are unprofitable at the moment. Those markets are what they call over banked. The Japanese are getting money at such low rates that they cannot possibly compete with them, and so on. Part of that argument makes sense, and they are finding better niches in North America.

Our concern is not with the explanations of why they have lost out on those international markets; our concern is that those markets were fiercely competitive and they have chosen to withdraw. We believe that that fierce competition will spread so that eventually there will be no markets which are not fiercely competitive. The question, then, is: Will they be forced to continue to retract or will they find the ground where they can stand and beat back the competition and be the best at some things? They have certainly found parts of the North American market quite profitable. Given the tough time that the banks had in the 1980s, they were possibly better off sticking to the more profitable North American markets than earning smaller margins in the Euro-bond market, and so on. Our concern is for the future and what that implies as these markets get increasingly competitive.

Le sénateur Simard: Monsieur Lazar, au moment où le gouvernement se prépare à déposer de nouvelles mesures dont certaines auraient pu être mises en place il y a plusieurs années, (c'est ce que les banquiers et les sociétés fiduciaires nous disent) est-ce que l'Accord de libre-échange qui a été signé avec les États-Unis a eu pour effet de réduire la marge de manoeuvre que le gouvernement aimerait avoir au moment, justement, où l'on se prépare à harmoniser nos lois et à s'adapter à une nouvelle compétition globale? Est-ce que l'Accord de libre-échange peut en venir à hypothéquer notre marge de manoeuvre dans notre désir de réformer nos institutions afin de leur de permettre de concurrencer sur le marché mondial?

Mme Andrée Mayrand, économiste, Conseil économique du Canada: Si l'on regarde l'Accord de libre-échange, il me semble que cet Accord n'a pas hypothéqué ce que le gouvernement veut éventuellement faire.

Qu'est-ce que l'Accord de libre-échange fait finalement pour les institutions financières canadiennes? Premièrement, il exempte les Américains, comme vous le savez, du 25 p. 100. Donc, les Américains peuvent donc posséder une institution financière au complet. Deuxièmement, on a aussi le 16 p. 100, c'est-à-dire que les institutions financières américaines peuvent grossir comme elles veulent. Tout ce que cela touche ce sont les entrées des Américains dans le marché canadien, ce n'est certainement pas la partie la plus importante de ce que le gouvernement veut faire, c'est une partie que le gouvernement touche très peu. A ce moment-là, il me semble que ça n'a pas du tout

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Elles ont toutefois fait de rapides progrès dans ce domaine. Votre période d'évaluation ne correspond peut-être pas à la période au cours de laquelle elles auraient acquis cette expertise et commencé à l'utiliser.

M. Lazar: J'espère que vous avez raison. Ce qui se produit actuellement n'est pourtant pas du tout encourageant. En fait, plusieurs banques ont décidé de ne pas entrer sur ces marchés sous prétexte qu'ils ne sont pas profitables pour l'instant. D'après elles, il y a déjà trop de banques dans ce domaine. Les Japonais bénéficient de taux si bas qu'elles ne peuvent pas soutenir la concurrence avec eux, etc. Ce point de vue se défend en partie, et les banques trouvent de meilleurs créneaux en Amérique du Nord.

Nous ne nous inquiétons pas du fait qu'elles aient perdu une part de ces marchés internationaux, mais plutôt du fait que ces marchés sont fortement compétitifs et qu'elles ont choisi de ne pas y entrer. Or nous croyons que tous les secteurs deviennent de plus en plus compétitifs et qu'éventuellement tous les marchés le seront féroce. La question qui se pose est alors la suivante: Les banques devront-elles continuer à se rétracter ou trouveront-elles le créneau dans lequel elles pourront exceller? Elles ont certainement découvert des aspects très profitables du marché nord-américain. En raison des difficultés auxquelles les banques ont dû faire face dans les années 80, il valait peut-être mieux pour elles de s'en tenir aux marchés nord-américains plus profitables, plutôt que d'obtenir des marges d'intérêts moins importantes sur le marché des euro-obligations, etc. Nous nous soucions avant tout de l'avenir et de ce qu'il nous réserve compte tenu de la compétitivité de plus en plus forte qui règne sur ces marchés.

Senator Simard: Mr. Lazar, at a time when the government is preparing to table new measures, some of which could have been introduced a number of years ago, according to what the bankers and trust company people tell us, has the Free Trade Agreement with the United States had the effect of narrowing the margin of manoeuvre that the government would like to have at the very moment when we're getting ready to harmonize our laws and adapt to new global competition? Is it possible that the Free Trade Agreement could mortgage our margin of manoeuvre when it comes to reforming our institutions and enabling them to compete in a world market?

Mrs. Andrée Mayrand, Economist, Economic Council of Canada: Looking at the Free Trade Agreement, it does not seem to me that it puts limits on what the federal government wants eventually to do.

What, in the last analysis, does the Free Trade Agreement do for Canadian financial institutions? First it exempts the Americans, as you know, from the 25 per cent. So the Americans can own a financial institution outright. Second there is the 16 per cent, that is, American financial institutions can expand as they see fit. The only aspect that's affected are American entries in our market, which is certainly not the biggest part of what the government wants to do, it's an area the government has little to do with. That being so it seems to me that the Agreement hasn't in any way put limitations on what the government wants to do—it's much more a question of

[Text]

hypothéqué ce que le gouvernement veut faire plutôt ça touche beaucoup plus à l'élargissement des pouvoirs ainsi qu'au nombre de propriétés, dont on a beaucoup discuté, en plus de l'entrée des institutions étrangères.

Le sénateur Simard: J'aurais une deuxième question, madame Mayrand. Est-ce que vous entrevoyez des problèmes de juridiction entre la charte fédérale et la charte provinciale? Qu'est-ce qu'il faudrait éviter?

Ala lumière des commentaires de monsieur Loisele et de monsieur Hockin qui ont fait des mentions à ce sujet et l'on disait même que certains problèmes lui aurait causé son poste, je doute que ce soit ça, mais enfin! Est-ce qu'il y a des problèmes à éviter ou des problèmes qui devraient être réglés qui sont fondamentaux? Est-ce que, si ces problèmes de juridiction- là n'étaient pas réglés, ils pourraient handicaper pour un certain temps notre système et l'empêcher de concurrencer sur un pied d'égalité avec les institutions des autres pays.

Mme Mayrand: La chose primordiale, je crois, sur laquelle l'on doit tenter de s'entendre dans toutes les juridictions est premièrement l'échange d'information. Je ne parle pas ici de l'harmonisation des règlements mais au moins, d'échanger de l'information entre les différentes juridictions. C'est la chose primordiale. On ne pourra jamais arriver à un bon fonctionnement du système financier si entre les juridictions il n'y a pas échange d'information.

Deuxièmement, l'on devrait travailler à coordonner la supervision prudentielle. Ces efforts-là sont d'autant plus importants que, comme le Conseil l'a expliqué, les marchés financiers, du moins au niveau international, sont de moins en moins transparents. Si l'on veut continuer à fonctionner dans ces marchés, il est important que l'on ait une bonne supervision pour une même institution au moins à travers le Canada.

Finalement, il faudrait qu'une certaine harmonisation des lois et des règlements soit faite. Une harmonisation sur des normes minimales, c'est-à-dire, que l'on devrait s'entendre au moins sur un certain nombre de choses dont, par exemple, les «capital requirements» comme l'a fait de la «Bank for International Settlements» au niveau international. On devrait éventuellement essayer de s'entendre sur, par exemple, les «capital requirements».

Le sénateur Simard: Merci, madame Mayrand.

Le sénateur Poitras: Est-ce que l'union des pays du marché commun en 1992, n'est pas une plus grande menace que les États-Unis?

M. Lazar: Dans quel sens, sénateur?

Le sénateur Poitras: Les pays du marché commun s'organise et ensemble ils vont être beaucoup plus forts. Ils vont avoir des traités de réciprocité. Est-ce qu'ils n'entreront dans notre pays pour nous faire compétition maintenant qu'ils sont beaucoup plus forts qu'ils sont?

M. Lazar: Vous parlez de la concurrence des sociétés européennes après 1992?

Le sénateur Poitras: The Common market will be much stronger in 1992?

[Traduction]

expanding powers and ownership, which has been discussed much more than the entry of foreign institutions.

Senator Simard: I have a second question, Mrs. Mayrand. Do you anticipate jurisdictional problems between the two levels of government, between federal and provincial charters, for example? What needs to be avoided?

In light of the comments by Mr. Loisele and Mr. Hockin, who even spoke of certain problems with his position, which seems unlikely to me, but anyway! Are there problems that should be avoided or problems that ought to be resolved that are fundamental? If these problems of jurisdiction weren't settled could they handicap our system for a certain period and prevent us from competing on an equal footing with the institutions of other countries?

Mrs. Mayrand: The primordial thing, I think, on which we have to try to reach an agreement in all jurisdictions, is first of all the exchange of information. I'm not talking here about harmonization of regulations, but simply about exchanging information among the various jurisdictions. That's the primordial thing. The financial system will never work well if there's no exchange of information among the different jurisdictions.

Second, we have to work on coordinating prudent supervision. These efforts are all the more important in that, as the Council explained, the financial markets, at least at the international level, are less and less transparent. If we want to continue operating in those markets, it is important that we have good supervision of the same institution, at least across Canada.

Lastly, we ought to get some consistency into our laws and regulations. There ought to be some harmonization of minimum standards, in other words we should at least agree on a certain number of things including, for example, capital requirements, the way the Bank for International Settlements did at the international level. We should try to reach an understanding about capital requirements, that's one example.

Senator Simard: Thank you, Mrs. Mayrand.

Senator Poitras: Isn't the union of the Common Market countries in 1992 a greater threat than the United States?

Mr. Lazar: In what sense, Senator?

Senator Poitras: The Common Market countries are getting together and together they'll be much stronger. They'll have reciprocity treaties. Won't they move into Canada to compete with us, given how much stronger they'll be?

Mr. Lazar: You're speaking of competition from European corporations after 1992?

Senator Poitras: Le marché commun sera beaucoup plus fort en 1992.

[Text]

M. Lazar: Oui, je comprends ça. Une chose que nous avons mentionnée dans notre rapport et je pense que nous l'avons soulevée plusieurs fois après la publication de notre rapport, nous pensons que peut-être dans cinq ou 10 ans, il sera plus facile pour une société française, disons de faire ses affaires en Allemagne et en Espagne que pour une société canadienne de travailler dans le marché ontarien et le marché de la Colombie-Britannique.

C'est-à-dire, que nous verrons des sociétés européennes qui fonctionneront partout en Europe. Au Canada la situation sera le contraire, c'est-à-dire, que nous continuerons avec une situation où il sera très difficile pour une société fiduciaire au Canada de fonctionner dans deux ou trois provinces. Donc, comme nous l'avons dit plusieurs fois dans nos rapports, si je puis m'exprimer en anglais . . .

In other words, it will be tougher for a Canadian institution to function in two or three provinces than for a European institution to function in two or three European countries.

Donc c'est un danger pour nous. Nous avons fait quelques suggestions dans notre rapport pour améliorer cette situation. Mais nous savons qu'au Canada c'est très difficile.

Senator Poitras: We should prevent that. We should see to it now.

M. Lazar: Je suis d'accord, sénateur Poitras.

The Chairman: Honourable senators, we have come just about to the end of our time with these very interesting witnesses. I have one or two very short questions. I would like to have your comments on a statement made by Ms. Sinclair, the President of the Canadian Bankers Association. In a speech, she is quoted as saying:

What is the principal challenge facing Canada? Is it to allow Canadian institutions to reshape themselves to global scale while retaining their much-envied stability, or is it to correct what has been perceived as a lack of adequate competition in Canadian markets?

She goes on to say that the banking or the financial business is one of the most competitive businesses in Canada today, and makes the observation that, obviously, if we really want to improve our banking system, then we have to make it globally competitive. That seems to be in conflict with the point that you seemed to be concentrating on, namely competition in Canada. As I say, I would like your comment on that point made by Ms. Sinclair.

Mr. Lazar: Mr. Chairman, I suppose I would be very apprehensive about an approach to public policy which suggests that world-scale institutions are created in protected markets. In my opinion, if one is to be efficient on the international scene, then one must be efficient on the domestic scene. For the most part, in my opinion, competition is the proper spur to competition on the domestic scene. Therefore, I would not accept that it is necessary to choose between competition and world-scale institutions. I think the two are more likely to go together. If that were, in fact, the choice, then I would be worried. However, I do not believe that that is a legitimate choice.

[Traduction]

Mr. Lazar: Yes, I understand that. One point we made, and I think we raised it a number of times after our report was published, was that we think that in five or ten years, perhaps, it will be easier for a French corporation to do business in Germany and Spain than for a Canadian corporation to do business in Ontario and British Columbia.

That is to say, we'll see European corporations operating everywhere in Europe and in Canada the opposite situation will prevail: we'll continue to have a situation where it will be very difficult for a trust company in Canada to operate in two or three provinces. So as we said a number of times in our report, if I may express myself in English.

En d'autres termes, il sera plus difficile pour une institution canadienne de fonctionner dans deux ou trois provinces que pour une institution européenne de fonctionner dans deux ou trois pays européens.

So that's a danger for us. We made a few suggestions in our report as to how the situation might be improved. But we know that in Canada it's very difficult.

Le sénateur Poitras: Nous devons l'empêcher et ce, dès maintenant.

Mr. Lazar: I agree, Senator Poitras.

Le président: Honorables sénateurs, nos témoins fort intéressants vont bientôt nous quitter. J'ai cependant une ou deux questions rapides à leur poser. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la déclaration de M^{me} Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens, et je cite:

Quel est le principal défi que doit relever le Canada? Doit-il laisser les institutions canadiennes s'adapter aux exigences internationales tout en conservant leur stabilité si enviée, ou doit-il corriger le problème perçu d'un manque de concurrence adéquate sur les marchés canadiens?

Elle poursuit en disant que le secteur bancaire et financier est l'un des plus compétitifs du Canada aujourd'hui, tout en observant que si l'on veut vraiment améliorer notre système bancaire, il faut le rendre compétitif au niveau international. Cela semble contredire le point sur lequel vous insistez, c'est-à-dire la concurrence au Canada. J'aimerais donc savoir ce que vous pensez de la déclaration de M^{me} Sinclair.

M. Lazar: Monsieur le président, je ne voudrais pas vraiment d'une politique officielle suggérant que les institutions d'importance mondiale sont créées dans des marchés protégés. A mon avis, on ne peut pas être efficace au plan international si on ne l'est pas dans son propre pays. Je pense que la concurrence est, dans l'ensemble, ce qui encourage la concurrence sur les marchés intérieurs. Je ne peux donc pas accepter qu'il soit nécessaire de faire un choix entre la concurrence et les institutions à l'échelle mondiale. Je pense plutôt que les deux vont de pair. Sinon, il y aurait lieu de s'inquiéter. Je ne crois pas toutefois qu'il s'agisse d'un choix légitime.

[Text]

The Chairman: Are you saying, then, that you feel there is not enough competition in Canada in the financial industry?

Mr. Lazar: No. I simply think that we should avoid putting up new barriers and concentrate on gradually bringing down the barriers that now exist. Therefore I think we should be concentrating on attempting to build institutions that can function on an international scale, and I do not think one learns to function on an international scale by keeping out foreign competition.

The Chairman: My last question to you has been submitted and it is this: Does your written submission of November 8, which is the one we have just received, differ in any material way from the recommendations in your statement called "A New Frontier"? In other words, are there any changes or are they, basically, the same recommendations?

Mr. Lazar: Mr. Chairman, any differences that are there are there by mistake or by accident. In other words, we have not intended that there be any changes. However, the recommendations that are listed in our submission are only a small fraction of the recommendations that are set out in our original document. We selected those recommendations that we thought might be of greatest interest in the context of the terms of reference of your committee and the interests that are of concern to you. If you find any differences, please let us know and we will change them quickly.

The Chairman: Mr. Lazar, Mr. Patterson and Ms. Mayrand, I would like to thank you for your very provocative presentation. I am sure it will be carefully considered by the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Voulez-vous dire qu'à votre avis, il n'y a pas assez de concurrence au sein du secteur financier du Canada?

M. Lazar: Non. Je pense simplement qu'il faudrait éviter d'élever de nouvelles barrières et qu'il faudrait progressivement abattre celles qui existent actuellement. Je pense donc qu'il faudrait s'efforcer de bâtir des institutions susceptibles de fonctionner au plan international et je ne crois pas que l'on apprenne à fonctionner de la sorte si l'on refuse la concurrence étrangère.

Le président: La dernière question que j'aimerais vous poser et dont vous avez pris connaissance est la suivante: Votre mémoire du 8 novembre que nous venons de recevoir, diffère-t-il de quelque façon que ce soit des recommandations de votre document intitulé «Le nouvel espace financier»? En d'autres termes, y a-t-il des changements ou s'agit-il dans l'ensemble des mêmes recommandations?

M. Lazar: Monsieur le président, les différences que vous pourriez relever ne seraient que le résultat d'erreurs ou d'accidents. En d'autres termes, nous ne cherchons pas à introduire des changements. Il reste toutefois que les recommandations énumérées dans notre mémoire ne sont qu'une infime partie des recommandations exposées dans notre document original. Nous avons retenu les recommandations qui, d'après nous, intéressaient davantage les membres de votre comité, compte tenu des attributions de ce dernier. Veuillez nous signaler les différences que vous pourriez découvrir afin que nous puissions les éliminer sans tarder.

Le président: Monsieur Lazar, monsieur Patterson et madame Mayrand, j'aimerais vous remercier pour votre présentation si intéressante que notre comité ne manquera pas d'examiner.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Economic Council of Canada:

Harvey Lazar, Deputy Chairman;
Keith Patterson, Economist;
Andrée Mayrand, Economist.

Du Conseil économique du Canada:

M. Harvey Lazar, président associé;
M. Keith Patterson, économiste;
M^{me} Andrée Mayrand, économiste.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, November 21, 1989

Issue No. 7

Fifth Proceedings on:

Study of Canadian Financial
Institutions

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mardi 21 novembre 1989

Fascicule n° 7

Cinquième fascicule concernant:

Étude des institutions financières
canadiennes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R.
Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 21, 1989
(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Olson, Ottenheimer, Perrault and Simard. (6)

In attendance: From Martineau Walker: Mr. Gérald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Michael A. Mackenzie, Superintendent;
Mr. André Brossard, Director, Rulings Division;
Mrs. Nancy Murphy, Director, Communications and Public Affairs.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated November 21, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

Mr. Michael A. Mackenzie made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:35 p.m., it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Simard moved that Professor John Chant be invited to appear and give evidence before the Committee and that for such purpose, reasonable travelling and living expenses be reimbursed to him.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Ottenheimer moved that the Committee retain the services of Mr. Gérald A. Lacoste, Martineau Walker, as Legal Counsel to the Committee in its study of bills, subject-matters of bills and estimates.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:42 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité
Timothy Ross Wilson
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 NOVEMBRE 1989
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Olson, Ottenheimer, Perrault et Simard. (6)

Présents: De Martineau Walker: M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique. *De la Division de l'économie, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement:* M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Michael A. Mackenzie, surintendant;
M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation;
M^{me} Nancy Murphy, directeur, Communications et affaires publiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 21 novembre 1989, le Comité poursuit l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

M. Michael A. Mackenzie fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 35, il est *ordonné* que le Comité poursuive à huis clos.

L'honorable sénateur Simard propose que le professeur John Chant soit invité à comparaître et à témoigner devant le Comité et qu'à cette fin une indemnité de déplacement et de subsistance raisonnable lui soit accordée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose que le Comité retienne les services de M. Gérald A. Lacoste, de Martineau Walker, en tant que conseiller juridique, pour l'étude des projets de loi, de leur teneur et des prévisions budgétaires.

Le motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 21, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.00 a.m. to continue its study on Canadian Financial Institutions

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I welcome members of the committee and the distinguished witnesses that we have this morning in the continuation of our study of Canadian Financial Institutions.

Today we have with us Mr. Michael A. Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, who is one of our important witnesses for providing information on the overall picture of financial institutions in this country. Of all the people that will appear before us, I think he has a good knowledge of the complete picture of the variety of institutions making up the financial spectrum of the country. We look forward with interest, Mr. Mackenzie, to what you have to say. Before you make your opening statement, perhaps you could introduce Mr. André Brossard and Ms. Nancy Murphy.

Our normal procedure is to have you make your statement, and then some of my fellow senators will have some questions to ask you. You may proceed.

Mr. Michael A. Mackenzie, Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Thank you, Mr. Chairman. First, I will introduce my colleagues. Mr. André Brossard, Director of Rulings, is here today to assist me if some of the discussion get a bit technical. He has had a great deal of experience with financial institutions over many years. My Director of Communications, Ms. Nancy Murphy, has assisted me—as has Mr. Brossard—in preparing the presentation which we will deliver this morning.

We have circulated to you a copy of our brief presentation, along with copies of our 1989 annual report. These documents overlap to a degree. If possible, I should like to take you through our presentation, which is fairly short. As you can appreciate, as I do so I am speaking from the position of someone concerned fundamentally with the safety and the soundness of the system. That is the perspective from which we speak. I say that because it is not our function, nor is it our role to develop judgments and positions on some of the broader policy-related issues surrounding financial institutions and the upcoming legislation.

I am happy to be here this morning to assist you in your examination of the domestic and international forces affecting the environment in which our financial institutions operate and the impact of these forces related to the question of ownership.

As I have just mentioned, you will recognize that, as a regulator, I approach all these issues from the perspective of their effects on the safety and soundness of the financial system in this country—which means the safety and soundness of all the institutions that I have the duty to supervise.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à 11 heures afin de poursuivre l'examen des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je souhaite la bienvenue aux membres du Comité ainsi qu'aux distingués témoins que nous recevons ce matin dans le cadre de notre examen des institutions financières canadiennes.

Nous recevons aujourd'hui M. Michael A. Mackenzie, surintendant des institutions financières. Il est l'un des témoins qui pourront peut-être le mieux nous donner une vue d'ensemble des institutions financières au Canada. Il connaît bien les différentes institutions qui composent le milieu financier canadien. Nous avons bien hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire, monsieur Mackenzie. Avant de nous faire part de vos observations préliminaires, vous pourriez peut-être nous présenter M. André Brossard et M^{me} Nancy Murphy.

Habituellement, nous demandons à nos témoins de nous faire une déclaration préliminaire, et nous leur posons ensuite des questions. Allez-y, je vous en prie.

M. Michael A. Mackenzie, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières: Merci, monsieur le président. Je peux tout d'abord vous présenter mes collègues. M. André Brossard, directeur de la Division de l'interprétation, m'accompagne aujourd'hui pour me prêter main forte si la discussion devient un peu trop technique. M. Brossard possède de nombreuses années d'expérience dans le domaine. Ma directrice des communications, M^{me} Nancy Murphy, m'a aidé—tout comme M. Brossard—à préparer l'exposé que nous vous ferons ce matin.

Nous vous avons distribué une copie de notre bref exposé ainsi qu'un exemplaire de notre rapport annuel de 1989. Ces deux documents se chevauchent en partie. Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, je voudrais passer en revue notre exposé, qui est plutôt bref. Vous remarquerez, tout au long de ma présentation, que notre position intéresse fondamentalement la sûreté et la solidité du système. C'est de ce point de vue que nous envisageons les choses. J'apporte cette précision parce qu'il ne nous appartient pas de porter des jugements et d'adopter des positions sur les questions d'ordre général concernant les institutions financières et la future loi.

Je suis heureux de participer avec vous ce matin à l'examen des facteurs nationaux et internationaux qui influent sur le contexte dans lequel les institutions financières canadiennes doivent exercer leurs activités, et de l'incidence de ces facteurs sur la propriété de ces institutions.

Comme je viens tout juste de le mentionner, je tiens à préciser qu'en ma qualité de chef d'un organisme de réglementation, j'envisage toutes ces questions du point de vue de leur incidence sur la sécurité et l'équilibre du système financier

[Text]

This very brief summary of the changes taking place in the financial sector can be read by you as being complementary to the excellent review and historical perspective presented on May 30, 1989, to the Senate Committee on Foreign Affairs by my predecessor, Richard Humphrys. I thought that was a good summary of the history of the institutions that have led us to the present point.

I shall try to describe briefly the forces at work affecting the financial sector and some of the related prudential issues. It is not my function to take a position on the policy of who should be entitled to own Canadian financial institutions. I shall deal with the problems that different ownership structures present to my Office as a regulator.

The recent dramatic growth and development of international financial markets continue to have great impact on the world economy and on financial systems. Canadian financial systems of all types are involved with these changes.

The main elements are as follows: First, there is heightened international competition coupled with rapid technological developments. In these markets particularly, it is our observation that what is really driving the engine are market forces and technology.

Second, a wide variety of new financial instruments—most of which result in off-balance-sheet commitments. These fall into two categories: credit-related products, which securitize bank credits, expand credit markets and reduce financial costs; and risk-management products intended to contain the impact of market volatility. The strategies used in employing these financial instruments—for all institutions and not only banks—have become very sophisticated and complex indeed.

Third, the volume and dollar value daily transactions in the financial systems worldwide have increased enormously.

I will give you a few dramatic statistics. First, interest rate and currency swap markets were virtually non-existent in 1980. By the end of last year over \$1.3 trillion-U.S. of swaps were outstanding.

Second, the daily volume of transactions in the New York Interbank clearing systems in which all our banks and all the other major banks in the world operate, known by the acronym CHIPS and Fedwire, is running at about \$1.5 trillion-U.S. dollars per trading day. This has been increasing at about 20 per cent per year over the last two years.

As a matter of interest, in the Canadian banking system—and we do not have details of these statistics—transactions amount to about 2 per cent of that volume, or about \$30 billion to \$40 billion per trading day.

Foreign exchange transactions in New York and in other international markets exceed somewhere in the area of \$700

[Traduction]

canadien, c'est-à-dire de l'ensemble des institutions dont la surveillance est assurée par le Bureau.

Ce très bref exposé sur les changements marquant le secteur financier s'ajoute à l'excellent survol et à la perspective chronologique présentée le 30 mai 1989 par mon prédécesseur, M. Richard Humphrys, au Comité sénatorial des affaires étrangères. J'ai trouvé qu'il avait bien résumé l'histoire des institutions jusqu'à maintenant.

Permettez-moi de vous exposer brièvement les facteurs qui influent sur le secteur financier de même que les questions connexes en matière de prudence. Il ne m'appartient pas de prendre position à l'égard de la politique régissant l'admissibilité à la propriété des institutions financières canadiennes. Je traiterai plutôt des problèmes que posent au Bureau, en sa qualité d'organisme de réglementation, les diverses structures de propriété.

La croissance et l'évolution récentes des marchés financiers internationaux continuent d'avoir d'importantes répercussions sur l'économie à l'échelle mondiale et sur les systèmes financiers. Au Canada, tous les systèmes financiers sont visés par ces changements.

En voici les principaux éléments: Premièrement, la concurrence à l'échelle internationale est de plus en plus vive et elle s'accompagne d'une évolution rapide de la technologie. Nous avons en effet observé que dans le contexte de ces marchés, les forces du marché et la technologie sont les véritables éléments catalyseurs.

Deuxièmement, nous assistons à l'implantation d'une vaste gamme d'instruments financiers nouveaux, dont la plupart débouchent sur des engagements hors bilan. Ces instruments sont groupés en deux grandes catégories: les produits de crédit, qui ont pour effet de garantir les crédits bancaires, d'élargir les marchés du crédit et de réduire les frais financiers, et les produits de gestion des risques qui visent à contenir les répercussions de l'instabilité des marchés. Les stratégies utilisées—par toutes les institutions, et non seulement les banques—sont très diversifiées et souvent complexes.

Troisièmement, le nombre et la valeur des opérations quotidiennes ont extrêmement augmenté à l'échelle mondiale.

Voici quelques statistiques étonnantes à cet égard: premièrement, les marchés de swaps de taux d'intérêt et de devises n'existaient pas en 1980. À la fin de l'année dernière, l'encours des swaps s'établissait à 1,3 billion de dollars US.

Deuxièmement, le volume quotidien de transactions à l'intérieur des systèmes de compensation interbancaire de New York, CHIPS et Fedwire, dont font partie toutes nos banques et toutes les autres grandes banques du monde, s'est établi à environ 1,5 billion de dollars US par jour et a augmenté d'environ 20 p. 100 par année au cours des deux dernières années.

À titre d'information, les opérations des banques canadiennes—et nous n'avons pas de détails sur ces statistiques—représentent environ 2 p. 100 de l'activité totale, où une valeur d'environ 30 à 40 milliards de dollars par jour de négociation.

Les transactions en devises étrangères à New York et sur les autres marchés internationaux dépassent 700 milliards de dol-

[Text]

billion in a single day. This is on an annualized basis and is nearly 100 times the total value of world exports. So that the ratio of foreign exchange transactions in international markets now immensely exceeds the number of underlying flows of goods, services and investment.

There has been a massive increase in the amounts of debt outstanding. These debts occur at government levels, corporate levels and, increasingly, at consumer levels as well. So far, the financial institutions of the world, principally in Europe and the Far East, have been successful in providing the liquidity needed to finance these debt loads.

As the events after October 19, 1987 have illustrated, the financial markets worldwide have become far more closely integrated. International competition has become much more acute, with effects on all domestic markets.

My final comment, focusing on the banking system, is that the major Canadian banks, although still very large in domestic terms, are now relatively small compared to their large Japanese, German, British and American competitors. In terms of profitability and capital strength, however, they rank well on an international scale.

As far as we can see, Mr. Chairman, these changes have resulted in a significant increase in competition in the Canadian market; that is, competition between domestic institutions in each of the sectors—banks with banks, insurance companies with insurance companies, trust companies with trust companies—and between these sectors, as well as competition between domestic and foreign-owned institutions entering our markets.

The Chairman: Perhaps at that point, Mr. Mackenzie, I might ask you a question. Very often the committee is told that one of our problems is that we do not have enough competition in Canada and that our large banking institutions seem to control the market much more than they should. I am not suggesting that that is the case, but we are constantly told that competition is not really a factor in Canada. Would you agree with that statement? I am referring at this point not to the large corporate demand for money but to the average Canadian business that needs financing and needs a bank.

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, it is hard to give a definitive answer to your question, certainly as it relates to every region of the country, every community in the country and every industry. Perhaps it is uneven. However, as we travel around and look at the banking industry, the trust and loan industry, the credit unions—with which we have an ongoing relationship through the centrals—with the life insurance industry and with the casualty and property insurance business, we see a great deal of evidence of intense competition. In particular, what we are seeing is that most of these institutions do not have any particular difficulty—provided they are willing to pay the price—in obtaining funds, either from policyholders or from depositors.

[Traduction]

lars par jour. Cela représente près de 100 fois la valeur annuelle totale des exportations à l'échelle mondiale. La valeur des transactions en devises étrangères sur les marchés internationaux dépasse donc maintenant immensément celle des produits, des services et des investissements connexes.

L'encours des dettes a connu une croissance phénoménale. Ces dettes appartiennent aux divers paliers de gouvernement, aux sociétés et de plus en plus aux consommateurs. Jusqu'à présent, les institutions financières du monde, principalement en Europe et en Extrême Orient, ont pu fournir les liquidités nécessaires pour financer ces dettes.

Comme l'ont démontré les événements du 19 octobre 1987, partout dans le monde, les marchés financiers sont beaucoup mieux intégrés. À l'échelle internationale, la concurrence est de plus en plus vive et ses effets se font sentir sur tous les marchés nationaux.

Enfin, ma dernière observation au sujet du système bancaire veut que bien qu'elles demeurent très importantes sur le plan national, les grandes banques canadiennes sont maintenant relativement petites par rapport à leurs imposants concurrents du Japon, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Pour ce qui est de la rentabilité et de la vigueur des capitaux, toutefois, elles occupent un rang enviable à l'échelle internationale.

Monsieur le président, nous avons constaté que ces changements ont eu pour effet d'aviver la concurrence sur le marché canadien, qu'il s'agisse de la concurrence intrasectorielle et intersectorielle avec les institutions nationales—entre les banques, entre les compagnies d'assurance et entre les sociétés de fiducie—ou de la concurrence entre les institutions nationales et celles qui appartiennent à des intérêts étrangers.

Le président: Monsieur Mackenzie, je pourrais peut-être vous poser une question à cet égard. On nous dit très souvent que l'une de nos difficultés est qu'il n'y a pas suffisamment de concurrence au Canada et que nos grandes institutions bancaires semblent dominer beaucoup plus qu'elles ne le devraient dans le marché. Je ne suis pas forcément d'accord, mais on nous répète constamment qu'il n'y a pas vraiment de concurrence au Canada. Êtes-vous de cet avis? Je ne fais pas allusion, ici, aux besoins des grosses compagnies, mais aux entreprises canadiennes de grosseur moyenne qui ont besoin de financement et des services d'une banque.

M. Mackenzie: Monsieur le président, on peut difficilement répondre d'une manière globale à votre question, en tout cas sûrement en ce qui a trait à toutes les régions, toutes les collectivités et toutes les industries du pays. La situation n'est pas la même partout. Toutefois, au cours des examens que nous effectuons des banques, des sociétés de fiducie, des caisses de crédit—avec lesquelles nous sommes en rapport constant par le biais de leurs administrations centrales—des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance générale et d'assurance habitation, nous sommes à même de constater qu'il existe une concurrence intense. Nous constatons, notamment, que la plupart de ces institutions n'ont pas de difficulté particulière—pourvu qu'elle soit disposée à payer le prix—à

[Text]

The problem comes in knowing where to place the funds or the assets that they have acquired. In other words, what we are seeing across the system—and I am speaking in broad terms—is a rather intense competition for assets. The growth in the volumes of money available exceeds the growth in the number of good investment opportunities. One can then ask whether the management responses are appropriate in making this money available to small businesses or to particular sectors of the economy. I cannot comment on that, but from our perspective we see a lot of competition.

One of the other results of what I sometimes terms the “hunt for assets” is very tight pricing margins. We see this in banking, in the trust industry and in the insurance industry. We are certainly seeing it in the credit unions. Does that answer your questions, Mr. Chairman?

The Chairman: I am sure it leads to a great many other questions, but they will probably come later. One of those questions will be whether, in fact, that situation then puts pressure on the financial institutions to make loans that are much more risky than otherwise might be the case. Perhaps you want to comment on that?

Mr. Mackenzie: I will come to that later in the presentation, sir.

The Chairman: Very well then, continue with your brief, please.

Mr. Mackenzie: I have said that we believe that this competition has been, in general, beneficial to Canadian customers. However, that is a judgment call on our part and perhaps there are others who are in as good a position as we are to make that call. However, based on our pretty intimate contact with the management and boards of most of our institutions, I firmly believe that that competition has been an important factor in what we see as a significant improvement in management competence. This competence is showing up in a number of different ways. One of them is that, despite the competition, on the whole the financial sector is profitable. Certainly the banking system and, I think, the insurance business have been somewhat more profitable within the last year or two than they were earlier.

When major banking, securities and insurance organizations from many countries meet head-on in the international markets, one of our concerns is that the degree of shared ethics and understanding of regulatory restraints that characterize domestic financial markets are sometimes lacking.

Mr. Chairman, all these trends and events, taken together, have created increased risks in the financial system. Let me mention just a few. First of all, the sheer size, volume and speed of transactions could not be managed without highly developed computer and settlement systems. Breakdowns in these systems, even of a short-time nature, could be catastrophic. Second, debt loads that are manageable today could

[Traduction]

obtenir des fonds, que ce soit de leurs assurés ou de leurs déposants.

La difficulté tient davantage à savoir où placer les fonds qu'elles ont recueillis. Autrement dit, nous constatons dans l'ensemble du système une concurrence plutôt intense en fonction de l'acquisition d'actifs. La valeur de l'argent disponible augmente plus rapidement que celle des bonnes occasions de placement. On serait alors en droit de se demander si les mesures que prennent les gestionnaires sont appropriées en fonction des prêts qu'ils pourraient consentir aux petites entreprises et dans certains secteurs de l'économie. Je ne peux pas faire de commentaires là-dessus, mais nous avons pu constater qu'il y a beaucoup de concurrence au Canada.

La recherche d'actifs incite aussi les institutions à pratiquer une tarification très serrée. Nous avons pu le constater chez les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. La chose est sûrement aussi vraie parmi les caisses de crédit. Cela répond-il à vos questions, monsieur le président?

Le président: Je suis persuadé que cela en entraîne bien d'autres, mais qui seront probablement posées plus tard. On voudra sans doute savoir, entre autres, si cette situation incite les institutions financières à consentir des prêts beaucoup plus risqués qu'autrement. Vous pourriez peut-être nous faire quelques observations là-dessus?

M. Mackenzie: J'y viendrai plus tard au cours de mon exposé, monsieur.

Le président: Très bien, alors poursuivez, je vous en prie.

M. Mackenzie: Nous disons dans notre exposé que nous croyons que cette concurrence a été, en général, avantageuse pour les clients canadiens. C'est toutefois là un jugement que nous portons, et d'autres que nous seraient peut-être aussi bien placés pour émettre une opinion à cet égard. Toutefois, compte tenu des liens assez étroits que nous entretenons avec les gestionnaires et les conseils de la plupart de nos institutions, je suis fermement convaincu que cette concurrence a beaucoup contribué à l'amélioration de la compétence des gestionnaires. Cette compétence se manifeste de bien des façons. L'une d'elles est que malgré la concurrence, le secteur financier est rentable dans l'ensemble. Le système bancaire et le secteur des assurances ont été passablement plus rentables qu'auparavant au cours des deux dernières années.

Lorsque les grandes banques, maisons de courtage en valeurs mobilières et compagnies d'assurances d'un bon nombre de pays se livrent une concurrence directe sur les marchés internationaux, il leur arrive parfois de ne pas appliquer les mêmes normes d'éthique professionnelle et de mal saisir les mesures de contrôle découlant de la réglementation qui caractérisent les marchés financiers à l'échelle nationale.

Monsieur le président, toutes ces tendances et faits nouveaux ont eu pour effet, dans l'ensemble, d'accroître les risques à l'intérieur du système financier. En voici quelques exemples: premièrement, sans recours à des systèmes informatiques et de compensation très perfectionnés, il serait impossible de traiter toutes les opérations en raison de leur taille, de leur volume et de leur rapidité d'exécution. Toute panne affectant ces systè-

[Text]

become unmanageable tomorrow if business conditions deteriorate, particularly if we were to get into a combination of high interest rates and lowered demand. Third, the complexity of many of the transactions, some of which involve these new financial products that I have mentioned, makes it increasingly difficult for anyone, beginning with management, to identify and measure exposure and to understand and comprehend the nature of the risks that they are running.

Tracking, either by auditors or by regulators, is becoming increasingly difficult. Indeed, the managements of all our institutions must now devote increasing resources just to ensure that they really know what is going on. In fact, the senior executive officers of most of the institutions with which we deal often describe to me that they spend up to 70 or 75 per cent of their time being auditors, in order to make sure that they understand what is going on within their own operations.

Next, as I described a moment ago, the competition is intense, leading to increasingly tight profit margins. This, in turn, has led institutions to search for higher-risk assets yielding improved returns. Profitability in unfamiliar markets is very difficult to achieve. Finally, markets are increasingly focused on the short term, and prices are volatile.

Mr. Chairman, with these changes, international supervisors are working to develop consistent, prudential standards applied to international banking operations. One objective has been to improve regulatory communications between supervisors in different countries—for example between us and our counterparts in England, Germany, the United States and other countries. Another objective has been to close gaps in international supervisory coverage so that, first, no foreign bank establishment escapes supervision and, second, that the supervision across the world meets uniform and consistent standards.

As a result, there is now a Concordat covering regulatory responsibilities for foreign operations of the banking system and a set of rules governing minimum standards of bank capital.

However, there have been no comparable developments with respect to the supervision of insurance companies and securities firms operating internationally. In recent years, however, the International Organization of Securities Commissions—otherwise known as IOSCO—has been studying the international harmonization of securities supervision, including solvency and liquidity requirements. This group has begun to meet with banking supervisors. I should add, by the way, that one should not draw from this that international non-banking institutions are less safe than banks. However, I believe that globalization, as it is commonly called, combined with the forces I have been describing and the risks that we have been talking about, will lead in the future to pressure for securities

[Traduction]

mes aurait des répercussions catastrophiques. Deuxièmement, le fardeau de la dette qui est acceptable aujourd'hui pourrait ne plus l'être si la situation des entreprises se détériorait, et notamment si nous devions composer en même temps avec des taux d'intérêt élevés et une demande moindre. Troisièmement, la complexité d'un bon nombre des opérations, dont certaines intéressent les nouveaux produits financiers que j'ai mentionnés, rend de plus en plus difficile pour qui que ce soit, à commencer par les gestionnaires, de mesurer les risques et d'en comprendre le caractère.

Il est de plus en plus difficile de suivre le déroulement des opérations, tant pour les vérificateurs que pour les organismes de réglementation. Les autorités de toutes nos institutions doivent maintenant consacrer davantage de ressources simplement pour savoir «ce qui se passe» vraiment. En fait, les hauts dirigeants de la plupart des institutions avec lesquelles nous faisons affaires me disent qu'ils passent de 70 à 75 p. 100 de leur temps à jouer le rôle de vérificateur afin de bien comprendre ce qui se passe dans leur propre boutique.

Comme je le disais tout à l'heure, la concurrence est vive, ce qui a pour effet de resserrer les marges bénéficiaires. À leur tour, les institutions doivent rechercher des éléments d'actifs comportant de plus grands risques et offrant un meilleur rendement. Il est très difficile d'accéder à la rentabilité sur des marchés inconnus. Enfin, les marchés sont de plus en plus axés sur le court terme et les prix sont instables.

Monsieur le président, en raison de ces changements, les organismes internationaux de surveillance tentent d'élaborer des normes de prudence uniformes dans le but de les appliquer aux activités bancaires à l'échelle internationale. L'un de nos objectifs a consisté à améliorer les communications entre les organismes de surveillance de différents pays—par exemple, entre nous et nos homologues en Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis et dans d'autres pays. Un autre objectif a consisté à combler les écarts en matière de surveillance au niveau international de sorte qu'aucune banque étrangère n'échappe à la surveillance, et que la surveillance soit assujettie à des normes uniformes.

Par conséquent, il existe maintenant un Concordat portant sur les responsabilités des organismes de réglementation à l'égard des opérations étrangères, de même qu'un ensemble de règles régissant les normes minimales applicables aux fonds propres des banques.

Il n'y a toutefois pas eu de changements comparables dans le cas de la surveillance des compagnies d'assurance et des maisons de courtage en valeurs mobilières exerçant leurs activités à l'échelle internationale. Cependant, au cours des dernières années, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) a étudié l'uniformisation internationale de la surveillance des valeurs mobilières, y compris la solvabilité et les exigences en matière de liquidité. Ce groupe a commencé à rencontrer les organismes de surveillance des banques. Ce groupe a commencé à rencontrer les organismes de surveillance des banques. Soit dit en passant, je devrais ajouter qu'il ne faudrait pas en déduire que les institutions internationales non bancaires sont moins sûres que les banques. Je pense toutefois que la mondialisation, combinée aux forces que j'ai

[Text]

regulators and insurance regulations, to follow the lead set in the banking area.

Our 1989 annual report, copies of which have been provided to you, sets out these matters in some detail. I should like to mention three matters not stressed in that document:

1. The Canadian banks face competition from the foreign banks subsidiaries on Canada. Since the signing of the Free Trade Agreement, the size limits that formerly applied to all foreign-owned banks no longer applies to U.S.-owned banks whose growth is no longer constrained. This does not mean necessarily that the U.S. banks will now be able to make massive inroads into Canadian markets. The chief inhibitor will be the sheer cost of getting into a multi-branch system.

2. Since June 1987, most of the major securities dealers in the country have been taken over by the big domestic banks, and many others are now affiliated with foreign banks. It is perhaps too soon to assess the effects of this change. There is increasing evidence, however, that the Canadian securities business is dominated by bank-affiliated dealers.

3. There are a number of financial conglomerates combining regulated financial institutions—such as trust, loan and insurance—as well as unregulated financial service companies within an interdependent group, usually under the umbrella of one or more holding companies. These play very important roles in the financial sector, and a number of them are powerful.

Recognizing that one of the major focuses of your study is the question of ownership patterns, I thought it might be useful to look, by industry, at the present systems in Canada and in other countries. First, let us look at banks. The large majority of major international banks around the globe are widely owned, mainly by residents of their countries of incorporation. In Canada, as in the United States, this is in part a matter of law the constraints of the act dealing with bank holdings is an example—and, in part, a matter of choice, such as in England. The fact is that most international banks that compete with our banks are domestically owned and widely owned. In most of these countries, however, there are a number of smaller banking organizations that are closely held, some of them by commercial interests. As you know, the large Canadian banks are all widely held. In the main, the foreign banks subsidiaries operating in Canada have parents that are also widely held in their own countries. The Canadian banks have publicly stated their preference for maintaining this situation.

[Traduction]

décrites et aux risques que j'ai mentionnés, incitera les organismes de réglementation en matière de valeurs mobilières et d'assurance à suivre la voie indiquée dans le domaine bancaire.

Ces questions sont énoncées de façon détaillée dans notre rapport annuel de 1989, dont vous avez obtenu copie. J'aimerais maintenant aborder trois questions qui ne sont pas traitées dans ce document:

1. Les banques canadiennes font face à la concurrence exercée par les filiales de banques étrangères au Canada. Depuis la signature de l'Accord de libre-échange, la taille, limite jadis imposée à toutes les banques étrangères, ne s'applique plus aux banques appartenant à des intérêts américains. La croissance de ces dernières n'est donc plus restreinte. Cela ne signifie pas forcément que les banques américaines pourront maintenant envahir le marché canadien. Ce qui les en empêchera sera principalement le coût exorbitant de la création d'un réseau de succursales.

2. Depuis juin 1987, les grandes banques canadiennes ont pris le contrôle de la plupart des grandes maisons de courtage en valeurs mobilières du Canada; par ailleurs, bon nombre d'autres maisons se sont affiliées à des banques étrangères. Il est peut-être trop tôt pour mesurer les effets de ce changement. Nous possédons toutefois de plus en plus de preuves que le secteur canadien des valeurs mobilières est maintenant dominé par des courtiers affiliés à des banques.

Il existe un certain nombre de conglomerats financiers groupant des institutions financières réglementées—comme des sociétés de fiducie et de prêts, et des compagnies d'assurance—de même que des compagnies de services financiers non réglementées membres d'un groupe interdépendant, habituellement chapeauté par au moins une société de portefeuille. Ces entreprises jouent un rôle très important à l'intérieur du secteur financier, et certaines d'entre elles sont très puissantes.

Compte tenu que la question de la propriété des institutions financières canadiennes est l'un des principaux éléments de l'examen que vous avez entrepris, j'ai pensé qu'il pourrait être utile d'examiner la situation actuelle au Canada et dans d'autres pays. Considérons tout d'abord les banques. Les grandes banques internationales actives partout dans le monde appartiennent en majorité à un grand nombre d'actionnaires, principalement des résidents de pays où ces institutions sont constituées. Au Canada, comme aux États-Unis, cela relève en partie de la loi—les limites qu'impose la loi à la propriété des banques en sont un exemple—et en Angleterre, par exemple, c'est une question de choix. La majorité des banques internationales qui font concurrence à nos banques appartiennent à un grand nombre d'actionnaires de leur pays d'origine. Dans la plupart de ces pays, toutefois, on compte un certain nombre de petites institutions bancaires à capital fermé, dont certaines appartiennent à d'autres institutions commerciales. Comme vous le savez, les grandes banques canadiennes ont toutes un grand nombre d'actionnaires. En règle générale, les filiales de banques étrangères actives au Canada relèvent de banques mères dont la propriété est également dispersée dans leur pays d'attache. Les banques canadiennes ont publiquement fait part de leur préférence à l'égard du maintien de cette situation.

[Text]

In insurance, at the end of last year, seven of the top 10 insurance companies in the world ranked by asset size were mutuals; 14 of the top 25, and 22 of the top 50, were also mutuals. In fact, mutual insurance companies seem to be very powerful and almost a predominant ownership pattern in that industry. In Canada, of the 10 largest life insurance companies, seven were mutuals owned by participating policyholders, and three were stock companies, each of which was owned by a financial conglomerate. The largest foreign-owned companies doing business in Canada are also mutuals. Property and casualty insurers are mostly stock companies, although a number of important players in Canada are also mutuals. Of the major insurers, some are foreign owned, some are independent, and others are members of conglomerate groups.

Trust and loan companies. Virtually all the trust and loan companies, whether federally or provincially incorporated, are closely held. The largest are held by conglomerates that have commercial links. One large firm is controlled by a commercial entity. Smaller trust companies are mainly controlled by shareholders with active real estate interests.

Now I should like to focus on supervisory issues, both those that are general and those that are specifically related to the ownership situation. All countries provide a supervisory regime for their financial institutions with the rules governing deposit-taking institutions usually—for a variety of reasons—more stringent than those covering insurance companies. I should qualify that statement and say that it is largely related to the fact that failures, as they have occurred in Canada and the United States, have been largely in the deposit-taking sector and that the level of the supervisory regime is bound to be a little more intense where you have deposit insurance. The life insurance industry has produced almost no failures, certainly none in Canada, in recent years, although there have been some problems in the casualty insurance field. I would not like it to be said, however, that our supervisory regime for the casualty industry is less onerous or strict than the regime for banks. Supervisors tend to view large banks a bit differently because the failure of any one of them would likely have systemic implications that are far larger than the loss of individual savings. Smaller institutions are also subject to close supervision. This is not because their failure has systemic implications, but that the confidence of individual depositors in the financial system of a country is essential for the economic stability of that country. Indeed, in the history of relatively small banks and trust companies that have failed over the past decade, it has been indicated that, though they did not lead to wide systemic problems, they did create some problems of confidence.

[Traduction]

Dans le domaine des assurances, à la fin de l'année dernière, sept des dix plus importantes compagnies d'assurance du monde, classées selon la taille de leurs actifs, étaient des sociétés mutuelles; de même, 14 des 25 plus importantes et 22 des 50 plus grandes, étaient des mutuelles. En fait, les compagnies d'assurance mutuelles semblent très puissantes, et ce genre de formule à l'égard de la propriété semble prédominant dans cette industrie. Au Canada, sept des 10 plus grandes compagnies d'assurance-vie étaient des mutuelles appartenant à des assurés participants et les trois autres étaient des compagnies à capital-actions, mais toutes appartenaient à des conglomerats financiers. Les plus importantes compagnies à propriété étrangère actives au Canada sont des sociétés mutuelles. Les assureurs d'assurance générale sont des compagnies à capital-actions, malgré qu'un certain nombre d'assureurs importants au Canada soient aussi des mutuelles. Parmi les principaux assureurs, certains appartiennent à des intérêts étrangers, certains sont indépendants et d'autres sont membres de conglomerats.

Les sociétés fiduciaires et de prêts. Presque toutes les sociétés fiduciaires et de prêts, qu'elles soient constituées en vertu des lois fédérales ou provinciales, sont des sociétés fermées. Les plus importantes sont contrôlées par des conglomerats entretenant des rapports commerciaux. L'une des plus importantes d'entre elles est contrôlée par une entreprise commerciale. Les sociétés fiduciaires de moindre envergure sont principalement contrôlées par des actionnaires actifs dans le domaine de l'immobilier.

Je voudrais maintenant aborder les questions relatives à la surveillance, tant celle d'ordre général que celle liée directement à la question de la propriété. Tous les pays imposent un régime de surveillance à leurs institutions financières; les règles régissant les institutions de dépôt sont habituellement plus rigoureuses que celles appliquées aux compagnies d'assurance, et ce, pour diverses raisons. Je devrais circonscrire cet énoncé et préciser que cela est lié en grande partie au fait que les difficultés dont on a été témoin au Canada et aux États-Unis se sont produites pour la plupart dans le secteur des institutions de dépôt et que la rigueur du régime de surveillance doit être un peu plus intense lorsque l'on bénéficie de l'assurance-dépôt. Malgré les quelques difficultés que l'on a éprouvées dans le domaine des assurances générales, il n'y a eu presque aucune faillite dans le domaine des assurances au cours des quelques dernières années, en tout cas aucune au Canada. Je ne voudrais toutefois pas que l'on pense que notre régime de surveillance est moins rigoureux pour les compagnies d'assurance générale que pour les banques. Les grandes banques ne sont pas considérées de la même manière parce que la faillite de l'une d'entre elles aurait, sur l'ensemble du système, des répercussions beaucoup plus importantes que la perte de l'épargne des particuliers. Les petites institutions sont également assujetties à une étroite surveillance, non pas parce que leur faillite aurait des répercussions sur le système, mais parce que la confiance des déposants dans le système financier d'un pays est essentielle pour la stabilité économique du pays. Il a en effet été démontré que malgré que la faillite de banques et de sociétés de fiducie relativement petites au cours de la dernière décennie n'ait pas eu tellement de répercussions dans le

[Text]

In both Canada and the United States, the development of a safety net by way of deposit insurance has gone a long way to providing this necessary level of confidence. Companies that wish to have access to the deposit insurance system must in return subject themselves to regulatory oversight. Some people have said that if the deposit insurance regime would remove certain elements of market discipline from the operations of the insured institution, those disciplines must be replaced by supervisory or regulatory disciplines.

The major concern of a regulator is that each financial institution is able to meet its obligations as they become due. This means that the regulator needs to ensure that a financial institution is managed in a way such that the depositors and policyholders funds are not at risk. There are a number of factors a regulator considers:

- the quality and adequacy of capital;
- the quality of assets and earnings;
- the quality of management;
- shareholder influence on management;
- external factors affecting particular institutions.

The way a regulator looks at each of these factors is a function of the corporate structure in which a regulated institution operates. Under the Bank for International Settlements—the Basle Concordat, which is the international agreement reached by the International Committee of Banking Supervisors—all banks in the G-10 countries are regulated on a consolidated basis. This means that the parent bank regulator has an overview of and access to all the activities of a bank in the system, whether the bank carries them out directly or through subsidiaries. All major prudential rules apply to the consolidated operations.

In the case of conglomerate organizations where there is no consolidated supervision, regulation is obviously more complex. The primary concern is that regulators of financial institutions that are part of such an organization need to ensure that the regulated institution is insulated from financial problems that may affect a parent or a sister organization.

In each case where we conduct an examination, we base our work on a risk assessment of that institution and we tailor the risk assessment to the institution. In all cases, we look at the risks inherent in the kind of business being conducted. For institutions that are widely held—for banks and mutual insurance companies—there is a presumption that management is free to operate without direct shareholder or director influence and that all transactions are at arm's length. This is a presumption that we put to the test in our examination program. In fact, we look very closely for evidence in the bank or mutual insurance company of any particular director or shareholder influence that may be related not to the well-being of the institution itself but to other interests. So far, based on our work

[Traduction]

système, elle a toutefois engendré certains problèmes sur le plan de la confiance.

Tant au Canada qu'aux États-Unis, la mise au point de mesures de sauvegarde par le biais de l'assurance-dépôt a contribué à maintenir le niveau de confiance. Les compagnies qui souhaitent avoir accès au régime de l'assurance-dépôt doivent s'assujettir au système de réglementation. Certaines personnes sont d'avis que si l'assurance-dépôt élimine des opérations de l'institution assurée certains éléments de la discipline des marchés, ceux-ci doivent être remplacés par des éléments de surveillance ou de réglementation.

Un organisme de réglementation doit veiller à ce que chaque institution financière soit en mesure de respecter ses obligations, c'est-à-dire s'assurer que l'institution financière est dirigée de manière à ce que les sommes que lui ont confiées ses déposants et ses assurés ne soient pas en danger. L'organisme de réglementation tient compte d'un certain nombre de facteurs, notamment:

- la qualité et la suffisance des capitaux;
- la qualité des éléments d'actifs et des gains;
- la compétence de la direction;
- l'influence des actionnaires sur la direction;
- des facteurs externes influant sur des institutions particulières.

La façon d'envisager chacun de ces facteurs dépend de la structure de l'institution réglementée. Pour la Banque des règlements internationaux—en vertu du Concordat de Bâle, l'accord international issu du Comité international des organismes de surveillance des banques—toutes les banques membres du G-10 sont réglementées sur une base de consolidation, ce qui signifie que l'organisme de réglementation de la banque mère a accès à toutes les activités de ladite banque et en assure la surveillance, que ces activités soient exécutées directement par la banque ou par ses filiales. Toutes les principales règles de prudence s'appliquent aux opérations consolidées.

Dans le cas des conglomérats pour lesquels la surveillance n'est pas consolidée, la réglementation est évidemment plus complexe. Les organismes de réglementation des institutions financières membres de tels conglomérats doivent veiller à ce que l'institution réglementée soit protégée contre les problèmes financiers susceptibles d'influer sur la société mère ou une société sœur.

Chaque inspection que nous effectuons repose sur une évaluation des risques que nous ajustons au genre d'institution concernée. Dans tous les cas, nous examinons les risques liés aux genres d'activités exercées. Pour ce qui est des institutions à capital dispersé, c'est-à-dire les banques et les compagnies d'assurance mutuelles, nous présumons que la direction est libre d'agir sans intervention directe de l'actionnaire ou de l'administrateur, et que toutes les opérations s'effectuent sans lien de dépendance. C'est une présomption que nous mettons à l'épreuve dans le cadre des inspections. En fait, dans le cas des banques ou des compagnies d'assurance mutuelles, nous cherchons intensément à découvrir des traces d'influences qui auraient pu être exercées par un directeur ou un actionnaire particulier, et qui n'auraient pas forcément pour but le bien-

[Text]

over the last two or three years, we are quite comfortable, in the main, with what we have found.

For closely-held institutions, we have a concern, as a risk factor, that controlling shareholders are in a position to influence the business decisions of management for their own benefit. In all such cases, whether there is such influence or not, we must pay special attention to related-party transactions and to those institutions and any transactions where owners have the power to influence.

The Chairman: You have said that you have a concern. Are you able to say whether you have experienced related-party transactions of a nature that was worth reporting? Has this created a problem?

Mr. Mackenzie: For the most part, I think all our institutions are competently and honestly run. That includes the conglomerates or the institutions that form a larger group.

We have examined transactions for federally-related institutions in the last several years and, in the main, we have not found any particular problems. We have had a number of questions and we have found them to be satisfactorily answered.

If I put my Director of the CDIC hat on and I look back over the record of the last ten or twelve years and at the ongoing concerns, the focus of a lot of those concerns does bear on transactions which are a little more difficult to track and they do seem to relate to shareholder financial interests, principally in relation to real estate. Obviously, I cannot identify any particular company but there are some obvious concerns. That has been so during my tenure in office.

Senator Simard: Have you found the situation serious enough that you have threatened to expose any company? Are there still outstanding cases which, if made public, might harm the reputation of our institutions?

Mr. Mackenzie: If I pause for a moment it is because I do not want to give anybody the impression that there are problems out there. There are a number of institutions where we are pressing very hard. When I say "we" I mean my Office or the Canada Deposit Insurance Corporation.

Senator Simard: Are we talking about one or two isolated situations or are we talking about a number of situations?

Mr. Mackenzie: We have run into a number of situations where we have identified certain types of transactions that we have brought to their attention. We point out that the transaction is either illegal or inappropriate and those institutions have reversed the transactions. Unhappily, in some cases, we may run into a situation in one year and then again we will run into the same situation with the same company a year later. That is obviously a concern.

We also run into another set of transactions that are clearly accidental and are isolated. However, I am afraid we have run

[Traduction]

être de l'institution, mais d'autres intérêts. Jusqu'à maintenant, partant du travail que nous avons accompli au cours des deux ou trois dernières années, nous sommes très satisfaits de ce que nous avons pu constater dans l'ensemble.

Dans le cas des institutions à capital fermé, nous craignons que les actionnaires majoritaires soient en mesure d'influencer les décisions prises par la direction. Dans tous les cas de ce genre, qu'il y ait influence ou non, nous devons accorder une attention spéciale aux opérations avec les parties liées et à celles pour lesquelles les propriétaires sont en position de force.

Le président: Vous dites que vous craignez que les actionnaires majoritaires soient en mesure d'influencer les décisions, mais avez-vous relevé des cas d'opérations avec des parties liées dignes d'être signalées? Avez-vous relevé des problèmes?

M. Mackenzie: En règle générale, je pense pouvoir dire que toutes nos institutions sont administrées d'une manière compétente et avec honnêteté. Cela vaut aussi pour les conglomerats, ou les institutions qui font partie d'un groupe plus important.

Nous avons examiné des opérations d'institutions liées au gouvernement fédéral qui ont été exécutées au cours des quelques dernières années, et nous n'avons découvert aucun problème particulier. Nous avons eu à poser un certain nombre de questions, et les réponses que nous avons obtenues nous ont semblé satisfaisantes.

En tant que directeur de la SADC, si j'examine la situation au cours des 10 ou 12 dernières années, je dirai que les principaux problèmes portent sur des opérations dont il est un peu plus difficile de suivre le déroulement et qui semblent être liées aux intérêts financiers d'actionnaires, et principalement dans le domaine des valeurs immobilières. Je ne peux évidemment nommer aucune société particulière, mais il y en a un certain nombre au sujet desquelles nous entretenons certaines inquiétudes. C'était ainsi au cours de mon mandat.

Le sénateur Simard: Vous est-il déjà arrivé de découvrir une situation suffisamment grave pour menacer une société de la dénoncer? Y a-t-il encore des cas qui, s'ils étaient rendus publics, pourraient entâcher la réputation de nos institutions?

M. Mackenzie: Si j'hésite un peu, c'est parce que je ne veux pas donner l'impression à qui que ce soit qu'il y a des problèmes. Il y a un certain nombre d'institutions sur lesquelles nous exerçons de très fortes pressions. Quand je dis «nous», je veux dire mon service ou la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Le sénateur Simard: S'agit-il d'un ou deux cas isolés, ou d'un grand nombre de cas?

M. Mackenzie: Nous avons relevé plusieurs anomalies que nous avons signalées aux institutions concernées. Nous leur avons fait remarquer que l'opération était illégale ou inappropriée, et les institutions en cause ont redressé la situation. Il arrive malheureusement parfois que nous découvriions une irrégularité une année, et que nous constatons que la situation n'a pas été corrigée l'année suivante. Cela pose évidemment certains difficultés.

Il y a aussi un certain nombre d'irrégularités qui sont de toute évidence accidentelles et qui sont des cas isolés. Il arrive toutefois qu'elles semblent faire partie d'un système.

[Text]

into situations where they seem to form part of a systemic pattern.

Those are the three general categories of transactions that we become very concerned about.

Senator Olson: Do most of these situations occur in real estate financing?

Mr. Mackenzie: Many of them are in real estate but not all of them. I have not done a count.

Senator Olson: If there were a severe downturn in some of the real estate values in a few of the so-called "hot spots" in Canada, am I correct in assuming that you may run into some severe problems?

Mr. Mackenzie: We worry about that systemically, that is, regardless of the ownership of any institution. If, for example, there were a major drop in the Toronto or Vancouver housing markets or in the commercial real estate markets, we would become concerned. We would review those portfolios with the banks, insurance companies or trust companies to ensure that the risks are adequately spread, that their loan-to-asset ratios are suitable and conservative, and that they do monitor the cash flows related to the servicing of those debts in an appropriate way.

Furthermore, we try to do some testing of what would happen to those portfolios if there were a 10 per cent or 15 per cent break in the market prices, generally, or in certain localities across the country.

The same approach is taken with widely-held and closely-controlled institutions. Obviously, if it is a closely-controlled situation, we try to look for evidences of 100 per cent financing of real estate through the group of which a regulatory limit of 75 per cent may come through the trust company or the insurance company with other elements of the financing, such as joint venture arrangements or other arrangements, being provided effectively by other members of the group. It seems to me that those are particularly susceptible to negative changes in real estate values.

The Chairman: What you are saying is that, if there are problems, they are created by closely-held institutions?

Mr. Mackenzie: I will put it this way: If we look at insurance companies, mutual companies or banks, where we run into large exposures in real estate, we are doing our examination to make sure that, even there, there are not some director connections or identified-shareholder connections to those exposures. There could be some director connections and we try to ensure, I think successfully, that we are not getting into that 100 per cent financing type of situation. By the way, we give a particular emphasis in all those reviews, no matter the institution, to any loans to or for the benefit of directors. However, it is only where there are related parties in the group that it is even possible to have the 100 per cent financing that I have been describing. But it means that other unregulated entities as part of the group may be picking up other parts of the equity or second mortgages or other forms of financing.

[Traduction]

Ce sont-là les trois grandes catégories d'opérations qui retiennent le plus notre attention.

Le sénateur Olson: La plupart des irrégularités se produisent-elles surtout dans le financement de transactions immobilières?

Mr. Mackenzie: Un grand nombre d'entre elles, oui, mais pas toutes. Je n'ai pas fait de statistiques là-dessus.

Le sénateur Olson: S'il arrivait que le prix des propriétés chute d'une manière importante dans certaines villes au Canada, n'est-il pas juste de dire que cela entraînerait des difficultés plutôt graves?

Mr. Mackenzie: Nous nous en inquiétons aussi sur le plan du système, c'est-à-dire sans égard à la propriété de quelque institution que ce soit. Par exemple, s'il arrivait que le prix des maisons ou des édifices commerciaux fléchisse d'une manière importante à Toronto ou à Vancouver, nous prendrions un certain nombre de mesures. Nous examinerions les portefeuilles concernés avec les banques, les compagnies d'assurance ou les sociétés de fiducie, pour nous assurer que les risques sont répartis d'une manière adéquate, que leur rapport entre leurs prêts et leurs actifs sont convenables et conservateurs, et qu'elles surveillent la situation des liquidités nécessaires au remboursement de ces dettes d'une manière appropriée.

Nous effectuons en outre certains essais pour démontrer ce qui arriverait à ces portefeuilles s'il survenait une baisse de 10 ou 15 p. 100 des prix dans l'ensemble du marché ou dans certaines localités de différentes régions du pays.

La formule est la même pour les institutions ouvertes et pour les institutions fermées. Évidemment, dans le cas des institutions fermées, nous nous intéressons particulièrement au financement en totalité d'opérations immobilières, dont une proportion de 75 p. 100 peut avoir été consentie par une société de fiducie ou une compagnie d'assurance, et le reste au moyen d'arrangements en coentreprise ou d'autres arrangements avec l'aide d'autres membres du groupe. Ce sont des prêts particulièrement sensibles aux fluctuations des valeurs dans le domaine de l'immobilier.

Le président: Vous dites que ce sont surtout les institutions fermées qui posent des difficultés?

Mr. Mackenzie: Disons que lorsque nous inspectons des compagnies d'assurance, des sociétés mutuelles ou des banques qui ont des positions importantes dans le domaine des valeurs immobilières, nous vérifions s'il y a des opérations qui sont liées à un directeur ou un actionnaire quelconque de la société. Il pourrait y avoir certains liens avec un administrateur, mais nous essayons d'éviter, avec un certain succès, je pense, les opérations de financements qui représentent la totalité de la valeur de la propriété. Soit dit en passant, dans le cadre de nos examens, nous accordons une attention particulière, quelle que soit l'institution, à tout prêt ayant été consenti à un directeur. Toutefois, pour que de tels prêts soient possibles, il faut qu'il y ait des parties intéressées dans le groupe, et que d'autres personnes fournissent le reste du financement au moyen de deuxièmes hypothèques ou d'autres formes de financement.

[Text]

The Chairman: You did not answer directly, but I think I get the implications of your reply. Perhaps you might tell us the difference between the regulatory function of your Office and of the CDIC, the Canada Deposit Insurance Corporation.

Mr. Mackenzie: As you know, the CDIC is an insurer, not a regulator, and we are board members. I am a board member, as are two of my Deputies, one as an alternate to me and one in his own right. We attend the board meetings where, among other things, we report to CDIC any institution we examine where we see any problem, where our early warning systems indicate that there could be problems that we think the board and the CDIC management should be well aware of. We do this reporting, first of all, for federally regulated institutions, obviously. Secondly, in a number of the provinces, we act as the agents for CDIC in carrying out the examination process. The Province of Alberta is one such. We would report to CDIC management on those examinations.

With respect to trust companies or insurance institutions that operate in the Province of Quebec, as you know, generally, the Quebec Deposit Insurance Board assumes the responsibility for insuring those. So there is generally no direct CDIC involvement there.

For institutions that operate in Ontario, the Ministry of Financial Institutions is the primary regulator. For its part, CDIC overviews their work and provides reports to the CDIC management of any problem institutions reported to them by the Ontario regulator or by any institutions where, whether or not there is such a report, they have some concern.

We have executed some engagement terms, if you like, or engagement letters, or agreements with CDIC to try to focus on what our responsibility is and what theirs is. One way of looking at it is that, for a federally regulated institution, we regulate and we examine. If there is a real problem that requires fixing, where an institution may be on the verge of real trouble and where we have to get into a much more in-depth situation, the CDIC will get much more involved. That is true for a federal institution and also true for provincial institutions. It is difficult to draw hard and fast lines.

The Chairman: Do you simply move through the CDIC in trying to correct what you see as a dangerous situation, or do you have some powers of your own to move on it?

Mr. Mackenzie: We have our own powers, but where it is an insured institution, we would not execute those powers without discussing it with CDIC management and its board. After all, if something goes wrong, they are the insurer and they have to pay.

The Chairman: Would each organization act unilaterally sometimes?

Mr. Mackenzie: No.

The Chairman: Although you would both know about it, would you each have a way of trying to correct the situation, or do you work in concert?

Mr. Mackenzie: We work in concert.

[Traduction]

Le président: Vous n'avez pas répondu directement à ma question, mais je pense que je comprends. Pourriez-vous nous expliquer la différence entre le mandat de votre Bureau et celui de la SADC, la Société d'assurance-dépôts du Canada?

M. Mackenzie: Comme vous le savez, la SADC est un assureur, et non pas un organisme de réglementation, et nous siégeons à son conseil. Je fais partie du conseil de la SADC, ainsi que mes deux assistants, l'un d'eux en tant que remplaçant et l'autre de plein droit. Nous assistons aux réunions du conseil de la SADC et nous faisons état de toutes les difficultés qui pourraient survenir au sein d'une institution quelconque, et dont nous pensons que l'administration de la SADC devrait être saisie. Nos inspections intéressent tout d'abord les institutions qui obéissent à une réglementation fédérale, évidemment. Deuxièmement, dans quelques provinces, nous jouons le rôle d'agents représentant la SADC pour ce qui est des examens. Nous le faisons, entre autres, pour l'Alberta. Nous faisons rapport de ces examens à l'administration de la SADC.

Comme vous le savez, les sociétés de fiducie ou les compagnies d'assurance qui font affaires dans la province de Québec sont assurées par la Régie de l'assurance-dépôts du Québec. La SADC n'a donc pas de rapports directs avec ces sociétés.

Les institutions qui font affaires en Ontario relèvent du ministère des Institutions financières de la province. La SADC supervise les opérations et signale à l'administration toute institution qui pourrait présenter des difficultés, selon l'organisme de réglementation de l'Ontario.

Avec la SADC, nous avons mis par écrit les responsabilités qui nous sont propres. En règle générale, lorsqu'il s'agit d'une institution qui obéit à une réglementation fédérale, c'est nous qui appliquons la réglementation et qui procédons aux examens. Lorsqu'une situation est grave, ou qu'une institution risque d'éprouver de sérieuses difficultés, la SADC intervient alors davantage. Cela vaut autant pour les institutions à caractère fédéral qu'à caractère provincial. On peut difficilement délimiter les responsabilités d'une manière très précise.

Le président: Devez-vous faire appel à la SADC pour redresser une situation que vous jugez risquée, ou avez-vous le pouvoir d'intervenir vous-même?

M. Mackenzie: Nous avons le pouvoir d'agir, mais dans le cas d'une institution assurée, nous ne ferions rien sans en discuter, au préalable, avec la direction et le conseil d'administration de la SADC. Il ne faut pas oublier, après tout, que si ça ne va pas, c'est elle qui devra réparer les pots cassés.

Le président: Arrive-t-il parfois que chaque organisme agisse de manière unilatérale?

M. Mackenzie: Non.

Le président: S'il arrivait que vous ayez chacun votre solution, que se passerait-il? Travaillez-vous ensemble?

M. Mackenzie: Oui. Nous travaillons ensemble.

[Text]

Senator Olson: May I ask another question on this topic, Mr. Chairman? It is with respect to your powers of persuasion or whatever. Using these real estate transactions as an example, do you have the authority to take some action if the lenders are following up a very rapidly rising real estate market?

Mr. Mackenzie: We have a number of powers, sir, beyond moral suasion or to reinforce moral suasion. First, under our governing legislation, we have the power to engage real estate appraisers and to do appraisals for our own benefit. We then have the power to require the institution to revalue, if necessary, its asset holdings based on those appraisals. One of the things that bothers us a little bit about that is that, in a highly volatile market, either rising or falling rapidly, and even with the best of appraisers, appraisals are not necessarily entirely reliable. However, we do have that power.

Secondly, we have compliance order powers. If we see them doing something that we can demonstrate is a clear threat to the safety of the depositors, we would have the power to issue a compliance order and get them to cease or to change or to reverse.

Finally, I will deal with deposit-taking institutions but this is also true for insurance institutions. Dealing with trust companies, we have the power, which has always been with CDIC, of reducing the borrowing multiple. That is to say that, if a trust company has a twenty-to-one borrowing multiple, where it has \$20 of liabilities for every \$1 of capital, we could reduce that to 15, if need be, if we did not like what we saw.

Senator Perrault: How many compliance orders have you issued in the past 12 months?

Mr. Mackenzie: So far, none. This is a new power that we have. We have not seen the need to issue any to date. There have been some changes in borrowing multiples but we have not yet seen a need to issue a legal compliance order. Our philosophy is that we should use these very rarely and only when absolutely required.

Senator Perrault: It seems to reflect a generally healthy condition out there.

Mr. Mackenzie: Generally conditions are pretty healthy and most of the institutions have not caused problems and are in reasonably good order. We have had some situations in the trust industry go through the CDIC structure that I have been describing, and we have had some problems that, as you know, have been matters of public record, with at least one property and casualty insurer, where, in fact, while we did not issue a compliance order, we required them to adjust their balance sheet related to an actuarial appraisal we had commissioned and which was at variance with their own. One of these institutions is now in liquidation, as you probably know.

I should point out that while I feel comfortable on the whole with the financial condition of the financial industries in this country—and that means by definition the financial health of all the regulated institutions in the system—I cannot help but reflect that we have now gone through seven years of good eco-

[Traduction]

Le sénateur Olson: Puis-je poser une autre question sur ce sujet, monsieur le président? Elle a trait à vos pouvoirs de persuasion, si l'on veut. Dans le cas des opérations dans le domaine des valeurs immobilières, par exemple, avez-vous le pouvoir d'intervenir si les prêteurs réagissent à un marché qui évolue très rapidement?

M. Mackenzie: Nous avons un certain nombre de pouvoirs, monsieur, en plus du pouvoir moral de persuasion. La loi qui nous régit nous permet d'engager des évaluateurs pour estimer la valeur de propriétés. En nous fondant sur ces évaluations, nous avons alors le pouvoir d'exiger de l'institution qu'elle révalue son portefeuille, si nécessaire. L'une des difficultés réside toutefois dans le fait que lorsque les marchés évoluent très rapidement à la hausse ou à la baisse, même avec les meilleurs des évaluateurs, les évaluations ne sont pas forcément ce qu'il y a de plus fiables. C'est toutefois un pouvoir que nous avons.

Deuxièmement, nous pouvons aussi émettre des ordonnances de conformité. Si nous découvrons qu'une institution agit d'une façon qui pourrait mettre en jeu les avoirs des déposants, nous aurions le pouvoir de prendre une ordonnance de conformité et de l'obliger à cesser ou modifier cette activité.

Enfin, cela s'applique aux institutions de dépôt mais aussi aux compagnies d'assurance. Dans le cas des sociétés de fiducie, nous avons le pouvoir de réduire le multiple d'emprunt, comme l'a toujours eu la SADC. Cela revient à dire que si nous craignons qu'une société se retrouve en difficulté, nous pourrions réduire son multiple d'emprunt de un à 20 à un à 15, c'est-à-dire qu'elle ne pourrait plus prêter que 15 \$ pour chaque dollar d'actif.

Le sénateur Perrault: Combien d'ordonnances de conformité avez-vous émises au cours des 12 derniers mois?

M. Mackenzie: Jusqu'à maintenant, aucune. C'est un nouveau pouvoir que nous avons. Nous n'avons pas encore eu besoin de le faire jusqu'à maintenant. Nous avons modifié quelques multiples d'emprunt, mais nous n'avons émis aucune ordonnance de conformité. Nous pensons d'ailleurs que c'est un instrument que nous ne devrions utiliser que très rarement, et lorsqu'il est absolument nécessaire.

Le sénateur Perrault: La situation n'est donc pas trop mauvaise, alors?

M. Mackenzie: Oui, la situation des institutions est généralement assez saine. Il y a eu certaines difficultés du côté des sociétés de fiducie, comme vous le savez, comme dans le cas d'un assureur d'assurance générale, à qui, bien que nous n'ayons pas émis d'ordonnance de conformité, nous avons demandé de revoir son bilan à la suite d'une évaluation actuarielle que nous avions commandée et qui n'était pas en accord avec la sienne. On a justement entrepris de liquider les actifs de l'une de ces institutions, comme vous le savez probablement déjà.

Je voudrais signaler que malgré que je sois satisfait de la situation des institutions financières du pays—c'est-à-dire la situation de toutes les institutions réglementées—il ne faut pas oublier que nous venons de traverser sept années de vaches grasses sur le plan de l'économie, des valeurs immobilières et

[Text]

monic, real estate and other conditions. So our philosophy and approach has been to drive as hard as we can to make sure that the balance sheets of these institutions are in very good order. For the most part they are in much better order than they were, and they are much better capitalized on the whole than they were.

Senator Perrault: Do you have the resources to do the task that you and your colleagues have been assigned, or do you require additional resources to implement your mandate?

Senator Simard: Yes, regarding staffing, et cetera.

Mr. Mackenzie: I will answer that question, and as I do I will give you the reasons why I have come to these conclusions. We need more people. We have been adding to our staff, particularly our examination staff based in Toronto, and I am very comfortable with the way that staff is developing. We are now getting some very good people out of the banking industry, the trust industry and other related industries who have good experience. We also use up to 20 retired bank credit officers who are men in their 60s who have retired from the bank and are experienced credit grantors and operators. We use them on a per diem basis through the banks, trust companies, the insurance companies and anyone in the business of extending credit. On the whole there are some gaps, but we are not far off the level of people resources we need to do the job. In my judgment, we do not need the thousands of bank examiners and insurance examiners that the American system requires.

The reason I say that is our protocols of examination and supervision are very heavily based on management reliance, director reliance, particularly independent directors, and auditor reliance. At the heart of our programs is the development of our communications with each of these groups on an in-depth basis, some of which occur one on one with each of these different parties and some of which are together in the same room at the same time. Other examiners, for example in the U.S., do not do this as much.

We are getting a good response from directors who take their jobs seriously. It is very tough, as you probably know, to be an independent director because you have got to question a CEO, and most CEOs I know do not like to be questioned, although they recognize the necessity of it in today's markets. It is hard to be an auditor, and I guess part of our job is to make life easier for them.

Senator Ottenheimer: In terms of the international climate, to what extent has the regulatory office in Canada been affected or is likely to be affected in the near future by the Canada-U.S. Free Trade Agreement in terms of both the possibility of increased activity of U.S. financial institutions in Canada and Canadian financial institutions in the U.S.?

Looking ahead, if I could couple with that Europe 1992, it would certainly appear that if Canadian financial institutions

[Traduction]

d'autres valeurs. Nous avons donc mis beaucoup d'énergie à faire en sorte que les bilans financiers de ces institutions soient très sains. Ils sont pour la plupart beaucoup plus sains qu'ils ne l'étaient, et les institutions sont beaucoup mieux capitalisées qu'auparavant.

Le sénateur Perrault: Les ressources qui vous sont affectées sont-elles suffisantes? Vous en faudrait-il davantage pour vous acquitter de votre mandat?

Le sénateur Simard: Oui, sur le plan du personnel, par exemple?

M. Mackenzie: Je vais répondre à cette question, et je vous donnerai en même temps les raisons pour lesquelles je suis arrivé à ces conclusions. Nous avons besoin de plus de gens. Nous avons ajouté un certain nombre de personnes à notre effectif, notamment à notre personnel d'inspection à Toronto, et je suis très satisfait de leurs progrès. Nous recrutons maintenant des gens très compétents qui nous arrivent du secteur bancaire, de sociétés de fiducie et d'autres institutions connexes, et ces gens possèdent une bonne expérience. Nous avons aussi recours aux services de 20 anciens préposés au crédit dans des banques, qui sont maintenant à la retraite. Ce sont des hommes dans la soixantaine, qui sont à la retraite et qui possèdent de l'expérience dans le domaine du crédit. Nous les rémunérons sur une base quotidienne et nous les recrutons par l'intermédiaire des banques, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance et de personnes qui connaissent le domaine du crédit. Il y a encore quelques trous, mais nous ne sommes pas loin du nombre de personnes dont nous avons besoin pour faire le travail. Selon moi, nous n'avons pas besoin, comme dans le système américain, de milliers d'inspecteurs de banques et de compagnies d'assurance.

Si je dis cela, c'est que nos protocoles d'examen et de surveillance laissent beaucoup de place à la confiance envers l'administration, la direction, particulièrement envers les directeurs indépendants, et les vérificateurs. Au cœur de notre programme, il y a le développement de nos communications avec chacun de ces groupes, qui s'effectue parfois avec chacun d'eux individuellement, et parfois dans la même pièce simultanément. D'autres inspecteurs, par exemple, aux États-Unis, n'insistent pas autant sur cet aspect.

La réaction de directeurs, qui prennent leur travail au sérieux, est généralement bonne. Il est très difficile d'être un directeur indépendant, comme vous le savez probablement déjà, parce qu'il faut remettre en question un PDG, et la plupart des PDG que je connais n'aiment pas tellement cela, malgré qu'ils en reconnaissent la nécessité dans les marchés d'aujourd'hui. Il est difficile d'être vérificateur, et je pense que notre travail consiste en partie à leur faciliter la tâche.

Le sénateur Ottenheimer: Sur le plan international, l'Accord de libre-échange canado-américain a-t-il influé ou risqué-t-il d'influer sur les activités du Bureau au Canada? L'activité des institutions financières américaines a-t-elle augmenté au Canada, et vice versa?

Dans quelques années, en songeant à l'Europe de 1992, un certain nombre d'institutions financières canadiennes voudront

[Text]

are going to wish to compete in western Europe, then obviously there will be reciprocity and one will presumably have increased activity of West European financial institutions in Canada. How do you see that affecting the Canadian regulatory role?

Mr. Mackenzie: To answer your first question, senator, the Free Trade Agreement has had remarkably little effect so far, and I do not see it having a great effect on what we do in the future. Canadian insurance companies have always been very active in the United States. Quite independently of the Free Trade Agreement, some of the American insurers have pulled out of Canada, although I am not saying it is not a good market opportunity for them. Others who have never entered Canada are showing interest not because their legal powers to do business in Canada have changed, but because the Free Trade Agreement exists, it has come to their notice, and they have decided to try this market. The American banks, as I said, are no longer constrained by legal limits; their constraint is the cost of entry into the Canadian system. I should say in parenthesis, that with a number of interesting exceptions, banks in one country have not been successful at entering retail markets in another country. That has generally been the case.

I do not think that the Free Trade Agreement is going to have that much of a direct impact. Obviously we watch what the American banks and insurance companies are doing and so forth. There does not seem to be any particular area of the trust industry in which the Americans seemed to be interested as a way to come into the country. Of course we have a number of American houses that have entered the securities business, but that is not our direct concern, although we keep watching whether that business has a bank affiliation.

The main effect of the agreement, if I may sum up, will be what the Free Trade Agreement's effect is on manufacturing. If the Free Trade Agreement leads to a strengthened manufacturing base, mining base, agricultural base and industrial base for the country, then it will be beneficial and will enlarge the markets in which our financial institutions operate. If the reverse happens, then we are going to get more worried because then those manufacturing companies and others have a great strength. At that point we are looking at them as the investees or as debtors.

On the European front, certainly events in Europe are moving rapidly. The first effect it is having on us—and this is having more of an effect in a purely relative sense than in any other—is our ongoing work with the Bank of International Settlements on the further development of the international capital regime. That work is expanding into securities markets much more obviously than it did before because the banks increasingly become more like universal banks operating in securities markets and are engaged in the kind of transactions I was outlining earlier that carry “other than credit risks”, interest rate risks, foreign exchange risks and so forth. So what we are seeing is a development of international standards through the BIS and through the European community, which we watch closely.

[Traduction]

sûrement s'installer dans les pays de l'ouest de l'Europe, et il aura forcément réciprocité. On peut supposer qu'il y aura aussi plusieurs institutions financières européennes qui voudront faire affaires au Canada. Quelles répercussions cela aura-t-il sur l'application de la réglementation au Canada?

M. Mackenzie: Pour répondre à votre première question, sénateur, l'Accord de libre-échange n'a eu jusqu'à maintenant que très peu d'effet, et je ne pense pas que cette situation change tellement. Nos compagnies d'assurance ont toujours été très actives aux États-Unis. Sans que l'Accord de libre-échange y soit pour rien, quelques compagnies d'assurance américaines se sont retirées du Canada. D'autres, qui n'ont jamais fait affaires au Canada, s'y intéressent maintenant, pas seulement parce qu'elles peuvent désormais légalement le faire, mais parce que l'Accord de libre-échange existe; elles ont décidé de faire une tentative sur ce marché. Comme je le disais, la loi n'impose plus de limites aux banques américaines, si ce n'est leur intégration constante au réseau canadien. Je devrais dire, entre parenthèses, que si ce n'est que dans quelques cas plutôt intéressants, les banques d'un pays ne réussissent généralement pas à s'accaparer d'une partie importante du marché de détail dans un autre pays.

Je ne pense pas que l'Accord de libre-échange ait tellement d'effets directs. Nous surveillons évidemment les activités des banques et des compagnies d'assurance américaines. Les Américains n'ont pas semblé tellement tentés par l'activité des sociétés de fiducie. Il y a évidemment un certain nombre d'institutions américaines qui se sont introduites dans le domaine des valeurs mobilières, mais cela ne nous intéresse pas tellement, sauf lorsqu'une banque est concernée.

En résumé, je pense que l'Accord de libre-échange aura surtout des répercussions dans le secteur de la fabrication. S'il contribue à renforcer notre secteur de la fabrication, notre secteur minier, notre secteur agricole et notre secteur industriel, il sera bénéfique et élargira les marchés dans lesquels nos institutions financières évoluent. Si le contraire se produit, la situation deviendra alors plus inquiétante, parce que ces sociétés de fabrication ainsi que d'autres sociétés sont très puissantes. Le cas échéant, nous les considérons comme des sociétés dépendantes ou des débiteurs.

En Europe, le moins que l'on puisse dire est que la situation évolue rapidement. L'effet que cela a sur nous—et cet effet est purement relatif—part des travaux continus avec la Banque des règlements internationaux sur le développement du régime international relatif aux capitaux. Ces travaux débordent sur les marchés des valeurs mobilières beaucoup plus qu'auparavant, parce que les banques acquièrent de plus en plus un caractère universel et se livrent à des opérations qui comportent d'autres risques que le crédit, à des opérations sur les taux d'intérêt, le commerce des devises, et le reste. La Banque des règlements internationaux et la communauté européenne ont donc entrepris d'élaborer des normes internationales, et nous suivons cette activité de près.

[Text]

Whether it is going to have an effect on the opportunities for Canadian banks and insurance companies in Europe, I do not know. We have not seen a lot of that so far. In fact, what we have seen so far is a general skittishness on the part of most institutions, not only Canadian, in foreign markets because most institutions make most of their money in their domestic market, with some interesting exceptions. I do not know how many European institutions want to expand their base into Canada.

The Chairman: Would you like to continue with your brief? You have only a paragraph or two left. We will then have questions.

Mr. Mackenzie: I have a few more statements to make.

Before I leave you with the impression of being pessimistic—I am of Scottish ancestry and I am a chartered accountant; I am therefore inclined to be pessimistic and to take these dour and dim views of the world, but I think that is what the government pays me to do—I want to say that a lot of the financial conglomerates with which we deal are competent, honest and do a good business. They very likely add financial strength to the institutions they own. I would also say that a number of these have very good internal self-dealing prohibitions, rules, business conduct review committees and so forth to deal with conflict of interest and that sort of thing.

But as I stand back from it, I am more and more struck by our dependence as regulators upon the integrity and openness of the management and directors of the institutions with which we deal. This can be a problem from time to time. I should say that one of our worries is that management that is very open, honest, conservative and so forth when things are running well may become something else if the heat builds up in the marketplace and they start having some real business problems out there. We do run into situations from time to time where management that was excellent last year when things were very good is a lot more difficult this year when things have been tough.

We have situations in which people are open and honest. Even if they are not legally obliged to give us access to information they will do so, and this has been helpful. On the other hand, we have other institutions that quite properly and for their own reasons take a legalistic and restrictive point of view. They will tell us that our bailiwick is the four corners of that piece of paper, thank you, and that we must stay away from this, that or the other thing which is not our business. That can get awkward and has in a couple of cases.

One of the worries I have is that this puts me in the rather invidious position of taking advantage of people who are open and cooperative, and not being able to do anything about other people who are, for their own good reasons—and it is often dif-

[Traduction]

Cela ouvrira-t-il des avenues intéressantes aux banques et aux compagnies d'assurance canadiennes en Europe? Je ne saurais dire. Ce n'est pas ce que nous avons constaté jusqu'à maintenant. En réalité, la plupart des institutions, et non seulement les institutions canadiennes, se sont montrées plutôt craintives à s'introduire dans des marchés étrangers parce qu'elles font le gros de leurs bénéfices dans leurs marchés nationaux, sauf dans certains cas plutôt intéressants. Je ne sais pas combien d'institutions européennes veulent étendre leurs ramifications au Canada.

Le président: Voudriez-vous poursuivre la lecture de votre mémoire? Il ne vous reste qu'un paragraphe ou deux à lire, et nous pourrons ensuite vous poser des questions.

M. Mackenzie: J'ai encore quelques observations à formuler.

Il ne faut pas croire que je suis pessimiste; mais je dois vous dire que je suis d'ascendance écossaise et que je suis en plus un comptable agréé. J'ai donc un peu tendance à voir la vie en noir, mais je pense que c'est pour cela que le gouvernement me paie. Quoi qu'il en soit, je voulais vous dire que la plupart des conglomerats financiers auxquels nous avons affaire sont compétents et honnêtes; ils gèrent sainement les institutions qu'ils possèdent et contribuent sans aucun doute à leur santé financière. Je voudrais aussi ajouter que nombre d'entre eux ont établi eux-mêmes des règles très sévères pour leur fonctionnement interne, par exemple pour interdire les transactions intéressées; beaucoup ont aussi mis sur pied des comités d'éthique commerciale et d'autres mécanismes du même genre afin de s'attaquer notamment aux problèmes relatifs aux conflits d'intérêts.

Mais, avec le recul, je me rends compte de plus en plus que, comme organisme de réglementation, nous devons nous fier dans une très large mesure à l'intégrité et à la transparence des gestionnaires et des administrateurs des institutions soumises à notre examen. Cela peut poser des problèmes à l'occasion. Je dois dire que nous nous inquiétons un peu du fait que des gestionnaires très ouverts, honnêtes et prudents, quand tout va bien, peuvent adopter une tout autre attitude quand les tensions s'accumulent sur le marché et qu'ils commencent à connaître de graves difficultés. Il arrive de temps en temps qu'une administration qui était excellente l'an dernier, quand tout allait très bien, pose beaucoup plus de problèmes cette année, maintenant que les temps sont plus durs.

Le plus souvent, les gens sont honnêtes et ouverts; même s'ils ne sont pas tenus légalement de nous donner accès à certains renseignements, ils le font volontiers, ce qui nous aide beaucoup. En revanche, il arrive que d'autres institutions, qui sont tout à fait dans leur droit et qui ont leurs raisons d'agir ainsi, adoptent un point de vue plus rigoriste et plus restrictif. Ils nous disent que notre compétence se limite à cette feuille de papier, merci, et que nous ne devons pas nous mêler de ce qui ne nous regarde pas. Ce genre d'attitude nous place parfois dans une situation difficile.

En effet, je profite dans une certaine mesure des gens qui sont ouverts et coopératifs, alors que je ne peux rien faire au sujet de ceux qui, pour toutes sortes de bonnes raisons—qu'il est d'ailleurs souvent très difficile de connaître—, se montrent

[Text]

difficult to know what their reasons are—being a little more difficult or legalistic with us. I have said a number of times this morning that, just by the very nature of things, supervision has become more and more difficult and that I do not expect it to get any easier. There are additional complexities or dimensions when we worry about shareholder influence on management decisions, and I have illustrated or described some of these.

There are two ways in which to mitigate this other difficulty. The first is that there are or will be tough self-dealing rules. Certainly that helps. But, accompanying the so-called "Chinese walls" which put a mantle or some kind of protection up against conflict of interest situations, we would like to have powers equal to those of regulators in other countries, notably England and the United States. In those countries, if we regulated a certain entity, we would have powers to access information at the parent or sister or affiliate level. If those affiliates are themselves regulated, let us say by another regulator, either provincial if they are Canadian or foreign if they are in another country, we would like to use that power to get more information by contacting those regulators directly. If we are dealing with an unregulated entity, we would like to have direct access. That would assist in this area.

Those comments, sir, really conclude my formal presentation.

The Chairman: Thank you, Mr. Mackenzie. Honourable senators, I would like the committee to meet for five minutes before adjourning at 12:30 to go about our business, which means that we have another fifteen minutes or so for further questions.

Senator Olson: I will be brief, Mr. Chairman. I wanted to followup on a question that was asked earlier and which has to do with the competition factors, or lack thereof, that we hear about from time. I believe we were told at a recent committee meeting that approximately 50 per cent of the larger borrowings in Canada are now done by the Schedule B banks. I think in many of these cases they paid a rate of interest that was a reflection of the international rate, whatever that may be, rather than the prime rate. Does your examination of Schedule B banks indicate that this is the way larger borrowings are being made now?

Mr. Mackenzie: I will deal first with commercial credits, because only two or three of the Schedule II banks, as they are now called, operate with retail customers.

Our evidence so far would not seem to suggest that there is a marked differential in rates charged by the Schedule I and Schedule II banks. We have seen some cases of it, but I do not think that it is a general pattern. In any event, it is not our job to tell people the price they should charge for their product. Our job is to track the effect of whatever that price is upon their financial conditions.

[Traduction]

plus intraitables et inflexibles; c'est une situation un peu aberrante. J'ai déjà dit à quelques reprises ce matin que, les choses étant ce qu'elles sont, la supervision est de plus en plus difficile et que je ne prévois aucune amélioration à ce chapitre. Nous devons tenir compte de toutes sortes d'aspects nouveaux lorsque nous étudions l'influence des actionnaires sur les décisions des gestionnaires; je vous ai donné quelques exemples à ce sujet.

Il existe deux manières de pallier cette autre difficulté. La première, c'est qu'il y a ou qu'il y aura des règles strictes sur les transactions intéressées. Cela nous aidera sûrement. Cependant, parallèlement au cloisonnement qui assure une certaine protection contre les situations de conflits d'intérêts, nous aimerions disposer de pouvoirs semblables à ceux des organismes de réglementation d'autres pays, notamment l'Angleterre et les États-Unis. Dans ces pays, si nous étions chargés de réglementer une institution donnée, nous aurions accès d'office aux renseignements détenus par la société mère, ou par toute société sœur ou affiliée. Si ces sociétés étaient elles-mêmes réglementées, par exemple par un autre organisme, soit provincial s'il s'agissait de sociétés canadiennes, soit étranger dans le cas de sociétés d'un autre pays, nous aimerions nous servir de ce pouvoir d'accès à l'information en communiquant directement avec cet organisme. Dans le cas des institutions non réglementées, nous voudrions avoir directement accès à leurs renseignements. Cela nous serait utile.

Voilà qui met fin, monsieur, à l'exposé que j'avais préparé.

Le président: Merci, monsieur Mackenzie. Honorables sénateurs, j'aimerais que nous nous réunissions cinq minutes avant de lever la séance, à 12 h 30, pour discuter de nos travaux futurs, ce qui nous laisse encore une quinzaine de minutes pour poser des questions à nos témoins.

Le sénateur Olson: Je serai bref, monsieur le président. Je voudrais simplement approfondir un peu la réponse à une question qui a été posée plus tôt au sujet de la concurrence, ou du manque de concurrence, dont nous entendons parler à l'occasion. Si je me souviens bien, on nous a dit au cours d'une séance récente de ce comité qu'environ 50 p. 100 des prêts les plus importants consentis au Canada sont maintenant accordés par des banques de l'Annexe B. Dans bien des cas, les taux d'intérêt sur ces prêts reflètent les taux internationaux, quels qu'ils puissent être, plutôt que le taux préférentiel. D'après votre examen des banques de l'Annexe B, cela semble-t-il effectivement être la nouvelle tendance en ce qui concerne les emprunts importants?

M. Mackenzie: Je vais vous répondre tout d'abord pour ce qui est des prêts aux entreprises, parce que seules deux ou trois banques de l'Annexe II, comme on les appelle maintenant, font affaire avec des particuliers.

Jusqu'ici, rien ne nous permet de croire qu'il y ait une différence marquée dans les taux d'intérêt fixés par les banques de l'Annexe I et de l'Annexe II. Nous en avons certes constaté une dans quelques cas, mais je ne pense pas qu'il s'agisse là d'une tendance générale. De toute façon, ce n'est pas à nous qu'il incombe de dire aux gens les prix qu'ils devraient deman-

[Text]

Senator Olson: I understand that. I ask my question merely for purposes of information.

Mr. Mackenzie: I do not think I can answer that question on any other basis, senator.

Senator Perrault: You mentioned, Mr. Mackenzie, provincial regulators. What is the extent to which your office shares information with provincial regulators? Do you believe that present information-sharing arrangements with the provinces are adequate? As a supplementary question, can you tell us whether you have a grievance with foreign regulators in sharing such information? Is cooperation improving at that international level?

Mr. Mackenzie: Starting with the provinces, I will break the question up into two general categories. One has to do with the securities industry and the other with everything else.

In the case of the securities industry, we have entered into, and have been required as a matter of practicality to enter into, memoranda of understanding with the provincial securities commissions with respect to the operations and the supervision of the operations of the securities affiliates of Canadian banks, and by "the Canadian banks" I am including the foreign banks operating in Canada, a number of which now have securities affiliates. As senators are aware, these are regulated provincially and come under the regulation of the securities commissions, but primarily from a prudential point of view under the SROs or self-regulatory organizations. We have close relationships with these commissions and with the SROs. We are able to define what our legitimate interest is and they are able to define theirs. This is an evolutionary phase and we will be reentering these arrangements on a very active basis and on an ongoing basis.

The problem is simplified because all security firms in Canada are regulated provincially and over many years, recognizing the risks in that business, the regulators have developed a national standard. And the fact that it is provincially administered does not get away from the fact you have the one standard of capital assets. It is the only standard of provincial rules which are from coast to coast. That does simplify the communications and so forth.

We also have to work on the interaction of the banks and security houses on settlement systems because those can have an effect either way.

With respect to the provincial regulators, in some cases in the deposit-taking area we act as agents for the CDIC in regulating provincial institutions, and report to those provincial

[Traduction]

der pour leurs produits. Notre travail consiste seulement à étudier les effets de ces prix sur leur situation financière.

Le sénateur Olson: Je comprends. Je vous posais cette question pour mon information seulement.

M. Mackenzie: Je ne pense pas pouvoir y répondre de quelque autre manière que ce soit, sénateur.

Le sénateur Perrault: Monsieur Mackenzie, vous avez mentionné les organismes de réglementation provinciaux. Dans quelle mesure votre bureau partage-t-il avec ces organismes l'information dont il dispose? Les ententes actuelles sur le partage de l'information avec les provinces sont-elles satisfaisantes, d'après vous? Je voudrais également savoir si vous avez de la difficulté à obtenir des organismes de réglementation étrangers des renseignements de cette nature. La coopération s'améliore-t-elle au niveau international?

M. Mackenzie: Pour ce qui est des provinces, tout d'abord, il faut tenir compte de deux grandes catégories: premièrement, l'industrie des valeurs mobilières, et deuxièmement, tout le reste.

Dans le secteur des valeurs mobilières, nous avons conclu—puisque nous avait demandé de le faire pour des raisons pratiques—des protocoles d'entente avec les commissions provinciales des valeurs mobilières au sujet de la surveillance des opérations des affiliés des banques canadiennes actifs dans ce domaine; quand je parle de «banques canadiennes», j'inclus les banques étrangères faisant des affaires au Canada, dont un certain nombre ont maintenant des affiliés dans le secteur des valeurs mobilières. Comme les honorables sénateurs le savent sans aucun doute, ces institutions sont soumises à la réglementation provinciale; elles relèvent des commissions des valeurs mobilières, mais sont aussi considérées, pour l'examen de la prudence de leur gestion, comme des organisations autoréglementées. Nous entretenons des liens étroits avec ces commissions et avec les organisations autoréglementées. Nous pouvons leur faire comprendre où résident nos intérêts légitimes, et ils peuvent faire de même. Nous sommes en pleine évolution; nous allons reconduire ces ententes sur une base permanente et nous les appliquerons très activement.

Le problème est simplifié parce que toutes les sociétés de valeurs mobilières du Canada sont réglementées au niveau provincial et que, avec les années, les organismes de réglementation ont élaboré une norme nationale à ce sujet, pour tenir compte des risques particuliers à ce secteur. Par conséquent, le fait que ces sociétés soient réglementées par les provinces ne change rien à l'affaire parce qu'elles doivent toutes respecter la même norme en ce qui concerne leurs immobilisations. C'est le seul cas où une norme nationale s'applique d'un océan à l'autre. Cela simplifie beaucoup les communications et les autres aspects de notre travail à ce sujet.

Nous devons également nous attacher aux relations des banques et des sociétés de valeurs mobilières avec les systèmes de règlement parce que cela peut avoir une influence d'une façon ou d'une autre.

Pour en revenir aux organismes de réglementation provinciaux, il arrive que nous fassions office d'agents de la SADC pour la réglementation des institutions provinciales de dépôts

[Text]

regulators as well as the CDIC. On a practical basis that works well. I think there are some difficulties caused by the fact that their regulatory standards are different than ours or Ontario's. We do not have the national standards here that you have in the securities business which creates some complexity.

With respect to institutions, principally in Quebec and Ontario, on an institution by institution basis we have straightforward communications with the regulators; and, I may say, I think they work pretty well.

Senator Perrault: There is a good relationship.

Mr. Mackenzie: There is a good relationship particularly with Quebec. We have very cordial and open relationships with our counterparts in that province.

At the moment I do not see any pressing need for a grand protocol, information-sharing agreements, or whatever. So we are being a little cautious and careful before we get into that.

Senator Perrault: Your foreign regulators, do they—

Mr. Mackenzie: Regarding foreign regulators in the banking area, it is pretty straightforward. One of the functions of the BIS supervisory committee is that we all got to know each other and we know each other personally. I was called this morning by an official of the Bundesbank from Frankfurt, and it is very easy to talk with him and communicate directly because we know each other. The same is true of the Bank of England or the Federal Reserve, the controller of the currency of the United States, or the Bank of Japan or the Ministry of Finance in Japan.

It is a little more complicated with the insurance industry—not so much with the U.K., where you have a central regulator, or in some other countries. But with the United States, if they have 50 states, they have 50 insurance commissions. Most of our communications are with New York or Michigan, for historical reasons, and they cause no real problems.

Senator Anderson: You do not take any position on ownership, but you say that you are much less secure in accepting financial information from closely-held institutions than from widely-held institutions?

Mr. Mackenzie: I would phrase it, senator, a little differently. I think that with the closely-held institutions we run up against a number of problems that I have tried to outline. The first problem is to get a real understanding of related parts of transactions, which is not possible to get unless you can get all sides of it. Unless you can do this you will not understand the motivation.

Secondly, we have the concern that the financial condition of a parent or sister company could contaminate the financial

[Traduction]

et que nous présentions un rapport à ces organismes en même temps qu'à la SADC. Dans les faits, cet arrangement fonctionne bien. Je pense qu'il y a parfois des problèmes parce que les normes de certains organismes de réglementation provinciaux ne sont pas les mêmes que les nôtres ou celles de l'Ontario. Il n'existe pas de normes nationales dans ce secteur, comme c'est le cas pour l'industrie des valeurs mobilières, ce qui complique un peu la situation.

Pour ce qui est des institutions elles-mêmes, surtout au Québec et en Ontario, les communications avec les organismes de réglementation sont assez faciles. Et je dois dire que cela va très bien, d'après moi.

Le sénateur Perrault: Les relations sont bonnes.

M. Mackenzie: Surtout avec le Québec. Nous entretenons des relations très ouvertes et très cordiales avec nos homologues de cette province.

Pour le moment, je ne pense pas qu'il soit urgent de signer un protocole complexe, de conclure des ententes de partage de l'information ou quoi que ce soit du genre. Nous préférons étudier le terrain avec beaucoup de prudence avant de nous lancer dans ce genre d'ententes.

Le sénateur Perrault: Et les organismes de réglementation étrangers, est-ce qu'ils...

M. Mackenzie: Dans le secteur bancaire, les relations avec les organismes de réglementation étrangers sont assez simples. Un des avantages du comité de supervision de la BRI, c'est que nous nous connaissons tous personnellement. Par exemple, un dirigeant de la Bundesbank de Francfort m'a appelé ce matin, et j'ai pu lui parler très facilement parce que nous nous connaissons bien. Il en irait de même pour la Banque d'Angleterre ou la Réserve fédérale, l'organisme d'émission de la monnaie aux États-Unis, ou encore pour la Banque du Japon ou le ministre des Finances de ce pays.

La situation est un peu plus compliquée dans le domaine de l'assurance. Nos relations sont assez faciles avec le Royaume-Uni, où il existe un organisme central de réglementation, et avec certains autres pays, mais aux États-Unis, par exemple, il existe autant de commissions d'assurance qu'il y a d'États. Heureusement, comme nous entretenons surtout des relations avec l'État de New York et le Michigan, pour des raisons historiques, cela ne pose pas de véritable problème.

Le sénateur Anderson: Vous ne voulez pas prendre position sur la question de la propriété, mais vous dites que vous mettez en doute beaucoup plus systématiquement les renseignements financiers que vous fournissent les institutions à capital fermé, par opposition à ceux des institutions à capital ouvert?

M. Mackenzie: Ce n'est pas exactement ainsi que je m'exprimerais. Je pense que les institutions à capital fermé nous causent un certain nombre de problèmes, que j'ai tenté de vous exposer. Le premier de ces problèmes, c'est qu'il est difficile de bien comprendre la dernière partie de la transaction; en fait, c'est même carrément impossible si l'on ne connaît pas tous les points de vue. Il est alors très difficile en effet d'en comprendre le motif.

Le deuxième problème, c'est que la situation financière d'une société mère ou d'une société sœur peut influencer sur celle

[Text]

condition of the institution we are examining, and we have seen some of this. We are concerned that there is an entity which runs into trouble over there, that one way or another the entity we are examining will be under enormous pressure to come to its assistance, because the entity we examine is the entity in the group that takes in the people's savings. It has access to a vast amount of money. When I say "vast", I mean vast relates to its equity base, which the institution that is unregulated in this case does not have.

Finally, we have had a number of situations where the financial situation of the parent, the capital base of the parent, is not as strong as the financial base of the institution we examine, which means that there is debt upstairs that is financing equity downstairs. We have seen situations where the difficulties of managing that debt upstairs have put enormous financial pressure on the institutions we examine.

Senator Anderson: You are referring to conglomerates that had closely-held institutions?

Mr. Mackenzie: That is right.

Senator Anderson: That is one institution that is closely held.

Mr. Mackenzie: We have situations—I can think of a number of them, very well run conglomerates, very open with us—where we can see that the capital of the parent is a mirror of the capital of the operating financial institution. Capital is financing capital. We have full information about the operating conditions, success or failure, of the other institutions in Europe. In some cases this is more difficult.

Senator Ottenheimer: Referring to a statement of your concern that obviously the regulator is quite dependent on the integrity of management, and, along with that, the rate of difficulty in regulating closely-held conglomerate financial institutions. You commented later that it would be preferable if the Canadian office had certain regulatory authority that other jurisdictions had. I think you referred to the U.S. and the U.K. Is the difference in the regulatory authority that the Canadian office has from the others because of the legal position or constitutional position in terms of federal and provincial jurisdictions? Is it as a result of that and, therefore, could be resolved with appropriate intergovernmental agreement on federal/provincial jurisdiction in Canada, or is it related to something quite different?

Mr. Mackenzie: I do not know. You will have to ask other people that question, because I am really not competent to answer it. I think that where we have a financial institution that is under our jurisdiction, which is controlled by another institution which is under nobody's jurisdiction, it is not a regulated entity, or has other members of the family who are not regulated. I do not know that that should be a matter of federal/provincial overlap or problem. I think you should ask others that question.

[Traduction]

de l'institution que nous examinons; cela s'est déjà vu. Ce qui est préoccupant, c'est qu'une société de ce genre qui se trouve en difficulté va inévitablement exercer d'une manière ou d'une autre des pressions énormes pour que l'institution qui nous occupe lui vienne en aide parce que cette dernière est la seule, parmi tous les membres du groupe, qui accepte des dépôts. Elle a donc accès à des sommes considérables. Quand je dis «considérables», je veux dire par rapport à son assise financière, ce qui n'est pas le cas des institutions non réglementées.

Enfin, nous avons connu un certain nombre de cas où la situation financière de la société mère, c'est-à-dire son assise financière, n'était pas aussi solide que celle de l'institution que nous examinons; la dette de la société mère contribuait donc en fait au financement des actions de sa filiale. Il est arrivé que les difficultés liées à la gestion de cette dette aient entraîné d'énormes pressions financières sur l'institution soumise à notre examen.

Le sénateur Anderson: Vous voulez parler de conglomerats dans lesquels quelques actionnaires seulement sont propriétaires d'une institution?

M. Mackenzie: C'est exact.

Le sénateur Anderson: Il s'agissait donc d'institutions à capital fermé.

M. Mackenzie: Dans certains cas—et je pense ici à un certain nombre de conglomerats très bien administrés et très ouverts avec nous—, le capital de la société mère est le reflet de celui de l'institution financière. Le capitale finance le capital. Nous avons des renseignements complets sur les conditions d'exploitation et sur les difficultés successives des autres institutions en Europe, mais dans certains cas, c'est plus difficile.

Le sénateur Ottenheimer: Vous avez dit tout à l'heure que vous étiez préoccupé par le fait que l'organisme de réglementation devait de toute évidence faire confiance à l'intégrité des gestionnaires des institutions; vous avez mentionné également la difficulté de réglementer les institutions financières appartenant à des conglomerats à capital fermé. Vous avez ensuite affirmé qu'il serait préférable que l'organisme canadien de réglementation dispose de certains pouvoirs que possèdent d'autres organismes du même genre, par exemple aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Cet écart au niveau des pouvoirs de réglementation découle-t-il du cadre législatif canadien ou de notre situation constitutionnelle, c'est-à-dire du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces? S'il est effectivement une conséquence de cette situation, serait-il possible par conséquent de régler le problème en adoptant une entente interprovinciale sur le partage des compétences? Ou alors, s'agit-il d'une question tout à fait différente?

M. Mackenzie: Je ne sais pas. Vous devriez poser cette question à quelqu'un d'autre; je ne suis vraiment pas en mesure de vous répondre. Je pense que les institutions financières qui relèvent de notre compétence, mais qui sont liées d'une manière ou d'une autre à une société qui n'est pas réglementée, échappent à toutes fins utiles à notre contrôle. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un chevauchement des pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces, ou d'un autre problème de cette

[Text]

Senator Ottenheimer: As a supplementary, could you enumerate what you would consider to be the most important areas of regulatory power that these other jurisdictions have, that you think we should have in Canada?

Mr. Mackenzie: Let me describe what the Bank of England could do. There are a number of smaller banks in the United Kingdom which are controlled institutions. These are not the large clearing banks, money centre banks, and they are not the large international banks, but domestic merchant banks, limited market banks, regional banks, and so forth. The Bank of England has the power to get a full accounting of the financial condition of what they call the controller. If they do not like what they see, if they see a lot of debt financing equity, they have a number of powers which are kind of interesting. The first power they have is to raise what they call the threshold capital required. They will keep this at 15 per cent until you fellows get your parent company capital at least as strong as the bank. We will then reduce it again.

They have gone so far in some cases, if people are not cooperative or do not restrict their inter-country dealings, and so on, to deny voting rights to the controller shareholders. They also have the power to replace the management. They do use these powers from time to time.

That may be a bit dramatic, but those are the powers that exist in the U.K.

Senator Ottenheimer: Has the lack of such powers in your office ever resulted, to your knowledge, in a collapse or in great harm occurring to Canadian financial interests, either corporate or individual citizens, for example, consumers, depositors or investors?

Mr. Mackenzie: It is difficult for me to answer that question, because in the last couple of years with one exception, which is in the casualty insurance business, I have not had a failure to deal with. I can describe it from the CDIC perspective, but I believe that it is a question that you may want to ask Mr. McKinlay, the chairman of CDIC, who will appear before you at some point. He has a much longer history than I have with institutions that have failed. I do not know that I can really answer the question. What I say would be hypothesizing, and I do not think I should do that.

Senator Simard: I have a few quick questions. You say that your agency is representing or acts in Alberta on behalf of the CDIC?

Mr. Mackenzie: Yes.

Senator Simard: What about the Maritimes?

Mr. Mackenzie: Yes.

[Traduction]

nature, mais je n'en suis vraiment pas sûr. Je ne suis certainement pas la personne la mieux placée pour vous répondre.

Le sénateur Ottenheimer: Je voudrais vous poser une petite question supplémentaire. Pourriez-vous nous préciser quels sont selon vous les pouvoirs de réglementation les plus importants qui ont été accordés à d'autres organismes et dont vous aimeriez disposer ici au Canada?

M. Mackenzie: Voici par exemple quels sont les pouvoirs de la Banque d'Angleterre à ce chapitre. Il existe au Royaume-Uni un certain nombre de petites banques qui sont contrôlées par une autre société. Il ne s'agit pas des grandes banques de compensation, des banques installées sur les grandes places financières, ni des grandes banques internationales, mais de petites banques d'affaires qui desservent des marchés limités, de banques régionales et ainsi de suite. La Banque d'Angleterre a le pouvoir d'exiger des états financiers détaillés de la société qui les contrôle. Si elle n'est pas satisfaite de la situation financière de cette dernière, elle peut appliquer un certain nombre de pouvoirs fort intéressants. Tout d'abord, elle peut relever le seuil exigé pour le capital de la société en question. Elle peut maintenir ce seuil à 15 p. 100, par exemple, jusqu'à ce que la situation financière de la société mère soit aussi saine que celle de la banque, après quoi elle l'abaisse à nouveau.

La Banque est même allée dans certains cas, lorsque des institutions ne voulaient pas coopérer ou restreindre leurs transactions avec d'autres pays, par exemple, et lorsqu'elle avait le pouvoir de le faire, jusqu'à retirer aux actionnaires de la société dominante leur droit de vote. Elle est également autorisée à remplacer la direction d'une institution. Elle se sert de ces pouvoirs de temps à autre.

Ce sont peut-être des mesures un peu draconiennes, mais la Banque d'Angleterre a bel et bien le pouvoir de les prendre.

Le sénateur Ottenheimer: À votre connaissance, le fait que votre organisme ne dispose pas de pouvoirs de ce genre a-t-il déjà causé un effondrement du marché ou des torts considérables à des intérêts financiers canadiens, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, par exemple de consommateurs, de déposants ou d'investisseurs?

M. Mackenzie: Il m'est difficile de répondre à cette question parce que je n'ai pas eu de cas de faillite à régler au cours des dernières années, à l'exception d'une seule institution dans le secteur de l'assurance risques divers. Je peux vous décrire la situation du point de vue de la SADC, mais je suppose que vous voudrez plutôt poser cette question au président de la Société, M. McKinley, qui doit comparaître devant vous un peu plus tard. La question des faillites d'institutions lui est plus familière qu'à moi, et depuis beaucoup plus longtemps. Je ne pense pas pouvoir répondre à cette question de manière vraiment satisfaisante; je ne pourrais qu'avancer des hypothèses, et je ne crois pas que ce soit une bonne chose.

Le sénateur Simard: J'aurais quelques questions brèves à vous poser. Vous dites que votre organisme représente la SADC en Alberta, ou qu'il y agit en son nom?

M. Mackenzie: Oui.

Le sénateur Simard: Et dans les Maritimes?

M. Mackenzie: Oui.

[Text]

Senator Simard: So that other than Quebec and Ontario you do them all?

Mr. Mackenzie: In general, outside of Ontario and Quebec we will act as the agent for CDIC.

Senator Simard: To come back to what my colleague just raised, although at first you said that you had to be careful and did not want to deal with policy, philosophy, or whatever, when it came to ownership you seemed to be sending a message to Mr. Wilson. Someone could have read something in this morning's paper from your statements and decided which side they were on.

Are you trying to send a message to the government in seeking more statutory powers? Is it important? You painted a sad prospect on page 3 of your brief, where you talk about the volume, the debt loads and the number of transactions. Later on you stated "After seven years of economic growth in Canada." Are you saying that we are on the brink of something?

Mr. Mackenzie: No, I am not.

Senator Simard: Are you looking for more power?

Mr. Mackenzie: I am not an economist, I am not a policy maker, and I am certainly not a politician. I am not even a banker. I do not know what the future will hold, but my job is to worry about risks in a system. From a federal point of view, I am the only person who has that charge and responsibility. Therefore, I worry about risk.

Senator Perrault: Hear, hear!

Senator Simard: That is right. I understand that.

Mr. Mackenzie: We have looked at what has happened over the last two or three years in the United States with the savings and loan industry. We are determined that that problem will not migrate north of the border.

Senator Perrault: It is a disaster!

Mr. Mackenzie: If we have to bend over a bit too hard to ensure that, my own view is that that is not such a bad thing. But the other questions that are policy related involve a lot of other dimensions.

Mine is not the only dimension that a government needs to consider when dealing with these issues, but I am concerned. The message that I am giving you is not to frighten, terrorize or convince you that we are on the brink of disaster, but I think that there are risks and exposure.

My job is to protect the public who put their savings into these institutions. My job is to protect that public. When the management of these institutions make a loan, 95 cents out of every one dollar loan they make is not their money, it is their depositors' or policyholders' money. That makes it a different scene from most commercial and industrial and other kinds of endeavours.

Senator Simard: And you feel that you have discharged your responsibilities if you caution everyone in the world about this potential danger? I have to come back to what you said,

[Traduction]

Le sénateur Simard: Donc, sauf au Québec et en Ontario, vous êtes présent dans toutes les provinces?

M. Mackenzie: En général, en dehors du Québec et de l'Ontario, nous faisons office d'agent de la SADC.

Le sénateur Simard: Pour en revenir à la question que mon collègue vient de soulever, vous avez dit au début que vous deviez être prudent et que vous ne vouliez pas vous mêler des grandes questions de principe ou de politique relatives à la propriété des institutions, mais vous semblez envoyer un message implicite à M. Wilson. Quelqu'un qui aurait lu dans les journaux de ce matin un compte rendu de vos déclarations aurait pu savoir de quel côté vous vous rangez.

Essayez-vous de dire autre chose au gouvernement lorsque vous demandez que la loi vous accorde davantage de pouvoirs? Est-ce important? Vous nous avez dressé un tableau plutôt sombre de la situation à la page 3 de votre mémoire, où vous parlez de volume, d'endettement et du nombre de transactions. Vous avez ensuite dit «après sept ans de croissance économique au Canada». Voulez-vous insinuer qu'il se prépare quelque chose?

M. Mackenzie: Non, pas du tout.

Le sénateur Simard: Mais vous voulez plus de pouvoirs?

M. Mackenzie: Je ne suis pas un économiste, ni un décideur, et encore moins un homme politique. Je ne suis même pas un banquier. Je ne sais pas ce que l'avenir nous réserve, mais mon travail consiste à me préoccuper des risques inhérents au système. Au niveau fédéral, je suis la seule personne à assumer cette responsabilité. Je m'inquiète donc des risques.

Le sénateur Perrault: Bravo!

Le sénateur Simard: C'est bien. Je comprends cela.

M. Mackenzie: Nous avons étudié ce qui s'est passé au cours des deux ou trois dernières années aux États-Unis dans le secteur de l'épargne et du prêt. Nous sommes bien déterminés à nous assurer que ce problème ne traversera pas la frontière.

Le sénateur Perrault: C'est un désastre!

M. Mackenzie: Si nous devons nous montrer un peu trop durs pour y arriver, je crois personnellement que ce ne serait pas si mauvais. Mais les autres questions liées à la politique dans ce domaine ont aussi beaucoup d'autres aspects.

Mon point de vue n'est pas le seul dont le gouvernement doit tenir compte lorsqu'il étudie ces questions, mais je suis effectivement inquiet. Je ne veux pas vous faire peur, ni vous convaincre que nous sommes au bord du gouffre, mais je pense qu'il existe des risques réels.

Ma tâche consiste à protéger les gens qui confient leurs dépôts à ces institutions. Je dois défendre les intérêts du grand public. Lorsque les dirigeants de ces institutions consentent des prêts, 95 p. 100 des montants en jeu ne leur appartiennent pas; ils appartiennent aux déposants ou aux titulaires de police. Voilà qui fait la différence entre ces institutions et la plupart des entreprises commerciales, industrielles ou autres.

Le sénateur Simard: Et vous pensez vous acquitter de cette responsabilité en mettant tout le monde en garde contre ce danger potentiel? Je dois en revenir à ce que vous avez dit, à savoir que vous attachez davantage d'importance au bilan des

[Text]

namely, that you pay more attention to the balance sheet to ensure that the balance sheet reflects the true situation.

Having said that, what else would you like to do? Do you feel that you have all the power that you want? Sure, we do not want those problems from the United States to migrate into Canada.

Mr. Mackenzie: Under today's economic and business conditions and today's interest rates, and so on, we know which institutions have the potential under today's conditions to cause a problem. We are trying to get a handle on what institutions would have a problem if these situations were to deteriorate—but on that latter point I am a lot less sure than on the first one.

It is not a perfect world; I am not sitting here and guaranteeing to the people of Canada that I can protect or prevent every single failure from now to eternity. However, we can keep it within reasonable limits. We have the powers to act now that we did not have before. My worry in part is developing the capacity, the staff and the resources so that I can feel comfortable that I know what is going on.

The Chairman: This is a good note on which to conclude.

In summary, I gather that you are being careful in your supervisory capacity. Are you satisfied that you have the regulatory power to implement the kind of things you are talking about? You have said that you can talk to your friends or your partners of the CDIC and that you can ask for information. What else can you do if you see a seriously deteriorating situation?

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, if we see a seriously deteriorating situation, there are a number of technical measures that are now in the works or being proposed that do give some degree of protection. I will not get into those in detail at this time.

The Chairman: Are you talking of proposed legislation that is coming forward?

Mr. Mackenzie: Yes, and although at the moment we have not seen it in writing, any more than you probably have, we have had some input on the prudential side, so we have tried to make our voice heard.

The Chairman: In other words, you are asking for increased regulatory powers?

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, quite consistent with what I have been saying, there are a number of things from the perspective, not of more power in terms of compliance order powers but in terms of more power or increased understanding of our need to access information on a basis where we will not be trapped by events that have already occurred but, rather, where we can see the trouble developing.

The Chairman: What is the process that you follow if you see a bad situation, other than talking to CDIC? Do you have

[Traduction]

institutions pour vous assurer qu'il reflète bien leur situation réelle.

Cela dit, qu'est-ce que vous aimeriez pouvoir faire de plus? Jugez-vous que vous disposez de tous les pouvoirs dont vous avez besoin? Bien sûr, vous ne voulez pas que nous connaissions au Canada les problèmes qui accablent actuellement les États-Unis.

M. Mackenzie: Étant donné la conjoncture économique, la situation dans le monde des affaires, les taux d'intérêt, et ainsi de suite, nous savons quelles sont les institutions qui, dans les conditions actuelles, pourraient poser un problème. Nous tentons de déterminer quelles sont les institutions susceptibles de se trouver en difficulté si ces facteurs évoluaient pour le pire, mais sur ce dernier point, je ne suis pas aussi sûr que sur le premier.

Le monde où nous vivons est loin d'être parfait. Je ne peux pas garantir ici à la population canadienne que je pourrai empêcher toute faillite jusqu'à la fin des temps. Mais nous pouvons garder la situation dans des limites raisonnables. Nous disposons maintenant de pouvoirs d'action que nous n'avions pas auparavant. Ce qui me préoccupe, notamment, c'est de développer les compétences et d'obtenir le personnel et les ressources nécessaires pour pouvoir me tenir raisonnablement au courant de la situation.

Le président: Voilà qui conclut très bien votre présentation.

Pour résumer, vous voulez faire preuve de prudence dans vos fonctions de supervision. Estimez-vous que vous disposez des pouvoirs de réglementation nécessaires pour adopter le genre de mesures dont vous nous avez parlé? Vous avez dit que vous pouvez communiquer avec vos partenaires de la SADC et leur demander des renseignements. Que pouvez-vous faire d'autre si vous constatez que la situation d'une institution se détériore sérieusement?

M. Mackenzie: Monsieur le président, en cas de problème grave, un certain nombre de mesures techniques ont été proposées et sont actuellement à l'étude; elles nous permettraient d'assurer une certaine protection en ce sens. Mais je ne veux pas entrer dans les détails pour le moment.

Le président: Vous soulez parler d'un projet de loi prochain?

M. Mackenzie: Oui. Nous n'en avons pas encore vu de version écrite, pas plus que vous, je suppose, mais nous avons participé aux discussions sur les garanties de prudence; nous avons donc pu faire connaître notre avis.

Le président: Autrement dit, vous demandez des pouvoirs de réglementation accrues?

M. Mackenzie: Monsieur le président, pour reprendre un peu ce que j'ai déjà dit, nous ne demandons pas qu'on nous accorde plus de pouvoirs de coercition, mais plutôt qu'on reconnaisse que nous devons avoir accès à l'information de manière à être en mesure de prévoir les difficultés et à ne pas être pris au dépourvu par les événements.

Le président: Que faites-vous actuellement si vous constatez un problème, en plus de vos contacts avec la SADC? Avez-

[Text]

the power to move in and give orders to a financial institution at the moment?

Mr. Mackenzie: We could, Mr. Chairman, and those powers already exist in our legislation. However, I regard those powers as very draconian and "last resort". I would like to say one fundamental thing that is basic to our whole approach: Once an institution is in real difficulty and has to be closed down or failed, that situation is the very devil to fix. In the past, we have seen the failure of small institutions, small banks, small trust companies, one small insurance company and, a few years ago, one larger insurance company. We have even seen this happen to one stockbroker. The trouble that can be caused in our environment by one small institution going under is very substantial, so all our efforts are geared to prevention.

The Chairman: Mr. Mackenzie, I am sure we could keep going for much longer, but unfortunately the clock is our master. Therefore on behalf of all of us, I extend my thanks to you and to your colleagues. We are all very comforted that we have people such as yourself and your associates as watchdogs of our financial institutions. I think Canadians generally are very proud of our long-term record in that field, so keep up the good work.

Mr. Mackenzie: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Honourable senators, perhaps after our witness leave, we might stay a few moments for an *in camera* discussion on the work of the committee.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

vous le pouvoir de prendre la situation en main et de donner des ordres à une institution financière?

M. Mackenzie: Nous pourrions le faire, monsieur le président; la loi nous y autorise déjà. Mais je pense que c'est une mesure tout à fait draconienne, que nous ne prenons qu'en tout dernier recours. Je voudrais préciser un des fondements même de toute notre philosophie: une fois qu'une institution se trouve vraiment en mauvaise posture et qu'elle doit fermer ses portes ou déclarer faillite, il est extrêmement difficile de régler le problème. Dans le passé, nous avons assisté à la faillite de petites institutions—des banques, des sociétés de fiducie et une compagnie d'assurances—et, il y a quelques années, à celle d'une plus grosse. Nous avons même déjà vu un courtier en valeurs mobilières dans cette situation. La faillite d'une seule petite institution peut causer un tort considérable, dans le contexte actuel, et c'est pourquoi tous nos efforts sont axés sur la prévention.

Le président: Monsieur Mackenzie, je suis sûr que nous pourrions poursuivre encore longtemps, mais malheureusement, le temps nous manque. Par conséquent, au nom de tous les membres du Comité, je voudrais vous remercier, ainsi que vos collègues. Il est très réconfortant de voir que des gens comme vous et vos associés surveillent de près nos institutions financières. Je pense que les Canadiens en général sont très fiers des succès que nous connaissons depuis longtemps dans ce domaine; je vous invite donc à poursuivre votre bon travail.

M. Mackenzie: Merci, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, après le départ de nos témoins, nous pourrions peut-être rester un moment pour discuter à huis clos des travaux futurs du Comité.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Superintendent of Financial institutions:

Mr. Michael A. Mackenzie, Superintendent;
Mr. André Brossard, Director, Rulings Division;
Mrs. Nancy Murphy, Director, Communications and Public Affairs.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Michael A. Mackenzie, surintendant;
M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation;
M^{me} Nancy Murphy, directeur, Communications et affaires publiques.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, November 22, 1989

Le mercredi 22 novembre 1989

Issue No. 8

First Proceedings on:

An Act to amend the Excise Tax Act
and the Excise Act

Fascicule n° 8

Premier fascicule concernant:

La Loi modifiant la Loi sur la taxe
d'accise et la Loi sur l'accise

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R.
Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate, Thursday, November 9, 1989:

“Pursuant to Order,

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 9 novembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

NOVEMBER 22, 1989

(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 2:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cools, Frith, Olson, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Petten.

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Brian Willis, Assistant Director, Sales and Excise Tax Division;

Mrs. Patricia Malone, Chief, Policies and Legislation, Sales and Excise Tax Division.

From Unilever Canada Limited:

Mr. Lawrence Strong, President;

Mr. Alan R. Wilson, Price Waterhouse.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 9, 1989, proceeded to study Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

The witnesses from the Department of Finance made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Application of Federal Sales Tax to Laundry Detergents at the Wholesale Trade Level”, November 9, 1989, (English and French—3 pages) (*Exhibit A-03*).

The witnesses from Unilever Canada Limited made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Introductory Remarks to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act”, November 22, 1989, (English only—8 pages) (*Exhibit A-40*).

At 4:44 p.m. it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

PROCÈS-VERBAL

LE 22 NOVEMBRE 1989

(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cools, Frith, Olson, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Petten.

Également présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Brian Willis, directeur adjoint, Division des taxes de vente et d'accise;

M^{me} Patricia Malone, chef, Politique et Législation, Division des taxes de vente et d'accise.

De «Unilever Canada Limited»:

M. Lawrence Strong, président;

M. Alan R. Wilson, Price Waterhouse.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 9 novembre 1989, le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Les témoins du ministère des Finances font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Application de la taxe fédérale de vente sur les détersifs à lessive au niveau du gros», 9 novembre 1989 (anglais et français—3 pages) (*Pièce A-03*).

Les témoins de «Unilever Canada Limited» font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Introductory Remarks to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act», 22 novembre 1989 (anglais seulement—8 pages) (*Pièce A-04*).

À 16 h 44, *il est ordonné*—Que le Comité poursuive sa séance à huis clos.

At 5:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 17 h 03, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 22, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-20, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we will give consideration to Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act. This is the first meeting of the committee on this particular bill. As our first witnesses we have, from the Department of Finance, Mr. Brian Willis, Assistant Director of the Sales and Excise Tax Division, and Mrs. Patricia Malone, Chief, Policies and Legislation, Sales and Excise Tax Division. We have two knowledgeable witnesses here.

Our general procedure is to ask you to introduce the bill to us and make whatever comments you want about the particulars of the bill that you think are important for us to know.

You are probably aware that there is one item in the bill that has met with some significant objection. Undoubtedly the committee will be discussing that with you.

Mr. Willis, would you make your presentation?

Mr. Brian Willis, Assistant Director, Sales and Excise Division, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman. I have given copies of the brief to the Clerk of the Committee. I hope that these have been distributed. I will run through my brief quickly and then be available, with Ms. Malone, to answer any questions that senators may have.

This bill contains the necessary legislative amendments to implement the federal sales and excise tax and excise duty changes announced by the Minister of Finance in the April 27, 1989 budget. This legislation includes a number of important measures to raise revenues and several technical commodity tax changes.

In relation to sales tax increases, the revenue-raising measures contained in the bill are part of the government's program of fiscal action to reduce the deficit and control the rate of growth of the public debt. One of the key revenue-raising measures is an across-the-board increase in the existing federal sales tax rates. The rate changes are as follows: for alcoholic beverages and tobacco products, from 18 per cent to 19 per cent, effective April 28, 1989; for telecommunications services and telecommunication programming services, from 10 per cent to 11 per cent, effective June 1, 1989; for construction materials and equipment for buildings, from 8 per cent to 9 per cent, effective January 1, 1990; and for all other taxable goods, from 12 per cent to 13.5 per cent, effective June 1, 1989.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 22 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, se réunit aujourd'hui à 2 h 30 pour étudier le dit projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons étudier cet après-midi le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise. C'est la première fois que notre comité se réunit pour étudier ce projet de loi. Nos premiers témoins viennent du ministère des Finances. Il s'agit de M. Brian Willis, Directeur adjoint de la division des taxes de vente et d'accise et de M^{me} Patricia Malone, chef, Politiques et législation, division des taxes de vente et d'accise. Ce sont là deux témoins très compétents.

Notre procédure est la suivante: nous allons vous demander de nous présenter le projet de loi et de nous faire toutes les observations que vous jugez souhaitables sur les détails du projet de loi qu'il est important que nous connaissions.

Vous savez sans doute que l'un des points contenus dans ce projet de loi a suscité certaines objections. Il est fort probable que notre comité en discutera avec vous.

Monsieur Willis, voulez-vous nous présenter votre mémoire?

M. Brian Willis, directeur adjoint, Division des taxes de vente et d'accise, ministère des Finances: Merci monsieur le président. J'ai donné des exemplaires de notre mémoire au greffier de votre comité. J'espère qu'ils ont été distribués. Je vais brièvement passer en revue mon mémoire et je serai ensuite à votre disposition, ainsi que M^{me} Malone, pour répondre aux questions des sénateurs.

Ce projet de loi contient les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les changements annoncés par le ministre des Finances dans son budget du 27 avril 1989 au chapitre de la taxe fédérale de vente, de la taxe d'accise et du droit d'accise. Il comporte plusieurs mesures importantes qui visent à accroître les recettes du gouvernement et plusieurs changements techniques concernant les taxes à la consommation.

Pour ce qui est des augmentations de la taxe de vente, les mesures que contient ce projet de loi pour augmenter les recettes du gouvernement font partie du programme de mesures fiscales que ce dernier a lancé pour réduire le déficit et contrôler le taux de croissance de la dette publique. L'une des mesures clés pour augmenter les recettes du gouvernement consiste en une augmentation générale des taux actuels de la taxe fédérale de vente. Ces taux seront modifiés de la façon suivante: ils passeront de 18 p. 100 à 19 p. 100 pour les boissons alcoolisées et les produits du tabac au 28 avril 1989; ils passeront de 10 p. 100 à 11 p. 100 pour les services de télécommunications et de programmation des télécommunications de 1^{er} juin 1989; ils passeront de 8 à 9 p. 100 pour les matériaux et les équipements de construction le 1^{er} janvier 1990; et ils passeront de 12 à 13.5 p. 100 pour tous les autres biens taxables, le 1^{er} juin 1989.

[Text]

The additional revenues raised through these rate increases—an estimated \$1 billion in 1989 and \$2 billion in 1990—will serve as a revenue bridge to the new goods and services tax to be implemented on January 1, 1991.

To offset the impact of these increases in the federal sales tax rates on low-income individuals and families, the budget bill amending the Income Tax Act will implement substantial increases in the refundable sales tax credit in both 1989 and 1990. The existing sales tax credit is being doubled, and the income threshold for the credit raised from \$16,000 to \$18,000 to enable more Canadians to claim the credit.

Next, I will turn to increases in excise levies.

This bill also implements increases in a number of the excise levies imposed under the Excise Tax Act and the Excise Act. The excise tax on gasoline and aviation gasoline is increased by one cent per litre on April 28, 1989, and by a further one cent per litre on January 1, 1990. As well, the excise tax on leaded gasoline is increased by an additional one cent per litre, effective April 28, 1989, to discourage the use of leaded fuel.

The excise duties on cigarettes, in combination with the federal sales tax, are increased by \$4 per carton, and the excise levies on cigars are increased proportionately. In the case of manufactured tobacco, the bill provides for a two-stage increase in the excise levies, totalling \$5.30 per 200 gram container, which is roughly equivalent to a carton of cigarettes. In addition to raising revenue, the higher levies on manufactured tobacco bring the rates for this product category more in line with the excise levies on cigarettes.

These changes in excise taxes and duties will raise additional revenues of approximately \$.9 billion in 1989 and \$1.6 billion in 1990.

I will now speak about other commodity tax measures. This bill extends the sales tax rebates available to primary producers under the fuel tax rebate program for one year, to December 31, 1990. The excise tax rebates will be allowed to expire as scheduled on December 31 of this year. Under the proposed goods and services tax, all commercial users will be entitled to recover the federal sales tax on motor vehicle fuels used for business purposes. The sales tax portion of the fuel tax rebate program is being extended as a transition measure to sales tax reform. This will enable farmers to continue to claim a sales tax rebate of 3.5 cents per litre while other primary producers will receive sales tax rebates of three cents per litre on motor vehicle fuels used for off-highway production purposes for one additional year.

[Traduction]

Les recettes obtenues par le biais de l'augmentation de ces taux—elles sont estimées à un milliard de dollars en 1989 et à deux milliards de dollars en 1990—permettront au gouvernement d'attendre la mise en application de la nouvelle taxe sur les produits et services qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

Afin de compenser l'impact d'une telle augmentation des taux de la taxe fédérale de vente pour les particuliers et familles à faibles revenus, le projet de loi budgétaire modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu aura pour effet d'entraîner des augmentations substantielles en 1989 et en 1990 des remboursements consentis au titre du crédit remboursable pour taxe de vente. Le montant actuel du crédit remboursable pour taxe de vente sera doublé et le revenu maximal admissible pour bénéficiaire de ce crédit passera de 16 000 \$ à 18 000 \$, permettant à un plus grand nombre de Canadiens de s'en prévaloir.

Passons maintenant aux augmentations de la taxe d'accise.

Ce projet de loi prévoit également l'augmentation des prélèvements pour taxe d'accise prévus par la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise. La taxe d'accise sur l'essence et sur le combustible des aéronefs augmentera d'un cent par litre le 28 avril 1989 et d'un autre cent par litre le 1^{er} janvier 1990. De même, la taxe d'accise sur l'essence avec plomb augmentera d'un cent de plus par litre le 28 avril 1989, afin de décourager son utilisation.

La taxe d'accise sur les cigarettes, combinée à la taxe fédérale de vente augmentera de 4 \$ par cartouche et la taxe d'accise sur les cigares augmentera dans la même proportion. Pour ce qui est du tabac manufacturé, le projet de loi prévoit une augmentation en deux étapes de la taxe d'accise, pour un total de 5.30 \$ par contenant de 200 grammes, ce qui équivaut à peu près à une cartouche de cigarettes. En plus d'accroître les recettes fiscales du gouvernement, l'augmentation de la taxe sur le tabac manufacturé aura pour effet d'aligner davantage les taux d'imposition de cette catégorie de produits sur les taux de la taxe d'accise perçus sur les cigarettes.

Les changements apportés au niveau de la taxe et des droits d'accise généreront un supplément de recettes fiscales de l'ordre d'environ 0.9 milliard de dollars en 1989 et de 1.6 milliard de dollars en 1990.

J'aimerais maintenant vous parler d'autres mesures concernant les taxes à la consommation. Ce projet de loi prévoit la prolongation d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 1990, des remises de la taxe de vente consenties aux producteurs du secteur primaire en vertu du programme de remise de la taxe sur le combustible. La remise de la taxe d'accise expirera comme prévu le 31 décembre de cette année. Aux termes de la nouvelle taxe sur les produits et services, tous les utilisateurs commerciaux pourront bénéficier d'un remboursement de la taxe fédérale de vente sur le combustible des véhicules motorisés dont ils se servent pour leurs affaires. La prolongation de la remise de la taxe de vente dans le cadre du programme de remise de la taxe sur le combustible constitue une mesure de transition, en attendant la mise en œuvre de la réforme de la taxe de vente. Pendant encore une année, cela permettra aux agriculteurs de continuer à bénéficier d'une remise de la taxe de vente de 3.5 cents par litre, tandis que les autres produc-

[Text]

This bill also contains several minor technical amendments to the Excise Tax Act, including the introduction of an exemption for machinery and apparatus used in toxic waste treatment plants and—a point that this committee is interested in—a shift in the point of imposition of sales tax on laundry detergents from the manufacturers level to the wholesale trade level.

During debate on second reading of this bill in the Senate, two issues were raised with respect to this latter proposal. First, given that the use of marketing companies to reduce sales tax liabilities exists in many sectors, why has the government proposed to address the problem only for laundry detergents? Secondly, is the proposed change not discriminatory as it impacts most heavily on one company that currently sells through a marketing company?

The production and sale of laundry detergents is dominated by three large companies in Canada. Prior to the budget, one of these companies distributed its products through a related marketing company while the other two did not. Recently, a second company also established a marketing company.

With respect to the product, laundry detergents can be categorized as having a high value added through the marketing and distribution functions. This creates a strong incentive for taxpayers to rearrange their affairs to shift these functions beyond the tax point, thus reducing their sales tax liabilities. However, this action erodes government revenues and creates serious competitive inequities within the industry between integrated manufacturers and those selling through related marketing companies.

The combination of these two factors—the nature of the product and the structure of this sector of the industry—has created a unique situation which warrants interim action to address the serious tax inequities created.

In response to the second question, it is important to understand that the amendment proposed in this bill will not discriminate against any particular company producing laundry detergents. What it will do is establish a more equal basis for the application of federal sales tax to competing products sold by all producers in this industry.

Finally, this bill proposes several technical amendments to the Excise Act. The Excise Act imposes excise duties on tobacco and alcoholic beverages as opposed to the Excise Tax Act, which deals with the general sales tax and excise taxes.

[Traduction]

teurs du secteur primaire bénéficieront d'une remise de la taxe de vente de trois cents par litre, sur le combustible des véhicules motorisés dont ils se servent en dehors des routes à des fins de production.

Ce projet de loi contient également plusieurs modifications techniques mineures à la Loi sur la taxe d'accise, et notamment la création d'une exemption pour les machines et les appareils utilisés dans les usines de traitement des déchets toxiques. En outre, je pense que cela intéresse les membres de votre comité, ce projet de loi modifie le point d'application de la taxe de vente sur les détergents pour la lessive, celle-ci ne s'appliquant plus désormais au niveau des fabricants mais à celui des grossistes.

Au cours du débat en deuxième lecture de ce projet de loi au Sénat, deux questions ont été soulevées au sujet de cette dernière proposition. Premièrement, étant donné que de nombreux secteurs recourent à des sociétés de commercialisation pour réduire les montants passibles de la taxe de vente, pourquoi la proposition du gouvernement ne concerne-t-elle que les détergents pour la lessive? Deuxièmement, le changement proposé n'est-il pas source de discrimination, dans la mesure où il touche plus lourdement les compagnies qui vendent leurs produits par l'entremise d'une société de commercialisation?

La production et la vente des détergents pour la lessive est dominée au Canada par trois grosses compagnies. Avant l'adoption du budget, l'une de celles-ci distribuait ses produits par l'entremise d'une société de commercialisation, ce que les deux autres ne faisaient pas. Récemment, la deuxième a elle aussi constitué une société de commercialisation.

On peut catégoriser les détergents pour la lessive comme des produits à haute valeur ajoutée, à cause des fonctions de commercialisation et de distribution. Cela encourage fortement les contribuables à réorganiser leurs affaires de façon à ce que ces fonctions interviennent en amont du point d'imposition, afin de réduire les montants passibles de la taxe de vente. Cependant, cela entraîne une érosion des recettes du gouvernement et provoque au sein de l'industrie des inégalités graves du point de vue de la concurrence, entre les fabricants dont les activités sont intégrées et ceux qui vendent par le biais d'une société de commercialisation.

La combinaison de ces deux facteurs—à savoir la nature du produit et la structure de ce secteur de l'industrie—a créé une situation unique qui justifie l'adoption de mesures provisoires pour dissiper des inégalités graves au plan fiscal.

Pour répondre à la deuxième question, il est important de comprendre que la modification proposée dans le présent projet de loi n'exercera aucune discrimination contre quelque compagnie que ce soit qui fabrique des détergents. Cette modification permettra de plutôt d'appliquer plus également la taxe fédérale de vente aux produits concurrentiels vendus par tous les producteurs de ce secteur.

Finalement, ce projet de loi propose d'apporter plusieurs modifications techniques à la Loi sur l'accise. La Loi sur l'accise impose des taxes sur le tabac et les boissons alcoolisées, par opposition à la Loi sur la taxe d'accise, laquelle porte sur la taxe générale de vente et certaines taxes d'accise.

[Text]

New marking requirements are being introduced to facilitate the identification of products on which the federal excise duties have not been paid. In conjunction with this amendment, the penalties for illicit possession and sale of tobacco products will be increased to a level comparable to those assessed for similar offences under the Customs Act. As well, certain archaic provisions regarding the burden of proof under the Excise Act are being amended to make them consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

In conclusion, Mr. Chairman, this is an important bill. It will implement a significant part of the government's plan to address the problem of the large and growing public debt. By reducing the deficit and controlling the debt, the government will be able to maintain the strength of the Canadian economy and continue to provide the social programs valued by Canadians.

My colleague and I will be pleased to respond to any questions senators may have on the measures contained in this bill.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Willis. I hope my colleagues will agree with me that this point, we should not move into discussion of the shift of the sales tax for detergents to the wholesale level. The reason for my request is that, later on this afternoon, a representation will be made to the committee by one of the companies involved. Perhaps at that time we could have a general discussion on the subject and comments made by the next group of witnesses could be responded to by our present witnesses from the department. Would it be agreeable to honourable senators that we look at the other aspects of the bill and then, after we have heard the other side, we can have a more full discussion? If that is agreeable, then Senator Perrault will commence the questioning.

Senator Perrault: I wonder if it would be possible to have some clarification of one or two of the statements made by Mr. Willis in his presentation. The other day, the Minister of Finance said that he was in the process of crafting a more equitable system of taxation. He said that his massive tax proposals, which are to take effect in 1991, are revenue neutral. However, on page 7 of your statement, Mr. Willis, you say the following:

... address the problem of the large and growing public debt. By reducing the deficit and controlling the debt ...

That, to me, hardly sounds as if we are launched on a revenue-neutral course. It suggests to me that, in fact, we could be into some stormy seas. Can you explain why the minister is saying that his proposals will be revenue neutral when you are saying the same proposals will reduce the deficit?

Mr. Willis: Senator, I think there are two very different proposals on the table here. The minister was speaking about the

[Traduction]

Ce projet de loi impose de nouvelles exigences relatives au marquage afin de faciliter l'identification des produits sur lesquels les taxes fédérales d'accise n'ont pas été perçues. Parallèlement à l'adoption de cette modification, les sanctions prévues pour possession et vente illicites de produits du tabac sont comparables aux sanctions prévues pour des délits similaires en vertu de la Loi sur les douanes. De même, certaines dispositions archaïques de la Loi sur l'accise relatives au fardeau de la preuve sont modifiées afin de les rendre compatibles avec la Charte des droits et libertés.

En conclusion, monsieur le président, il s'agit d'un projet de loi important. Il permettra de mettre en œuvre une partie essentielle du plan du gouvernement visant à résoudre le problème de la dette publique, laquelle est de plus en plus importante. En réduisant le déficit et en contrôlant la dette, le gouvernement sera en mesure de maintenir la force de l'économie canadienne et de poursuivre l'application de programmes sociaux que les Canadiens apprécient.

Ma collaboratrice et moi-même seront heureux de répondre à vos questions, si vous en avez sur les mesures que contient ce projet de loi.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Willis. J'espère que mes confrères seront d'accord avec moi pour que nous ne nous mettions pas, d'entrée de jeu, à discuter du déplacement vers les sociétés de gros de la taxe de vente sur les détergents pour la lessive. La raison de ma requête est la suivante: l'une des compagnies concernées doit précisément faire une présentation à notre comité dans l'après-midi. Nous pourrions peut-être attendre d'avoir entendu les commentaires des représentants de cette compagnie pour ouvrir le débat sur ce sujet et demander à nos témoins de répondre aux questions. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous nous penchions plutôt sur les autres aspects du projet de loi et pour que nous attendions d'avoir entendu nos autres témoins pour procéder à un débat plus général? Si vous êtes d'accord, nous pouvons passer aux questions, en commençant par le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Serait-il possible d'avoir des précisions sur l'une des déclarations qu'a faites M. Willis dans sa présentation. L'autre jour, le ministre des Finances nous a dit qu'il était en train d'élaborer un régime fiscal plus équitable. Il nous a dit que les nombreuses propositions fiscales qu'il propose de mettre en œuvre en 1991 sont neutres, du point de vue des recettes. Pourtant, à la page 7 de votre mémoire, M. Willis, vous nous dites:

... résoudre le problème de la dette publique, dette de plus en plus importante. En réduisant le déficit et en contrôlant la dette ...

À mon avis, il me semble que nous sommes loin d'un programme neutre du point de vue des recettes. Au contraire, j'ai l'impression qu'il risque de susciter quelques tempêtes. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi le ministre nous dit que ses propositions seront neutres du point de vue des recettes, alors que vous nous dites que ces mêmes propositions auront pour effet de réduire le déficit?

M. Willis: Sénateur, nous avons affaire ici à deux propositions très différentes. Le ministre parlait de la taxe sur les produits et services, qu'il propose de mettre en œuvre en 1991.

[Text]

Goods and Services Tax, which he proposes to bring in in 1991.

Senator Perrault: But this bill is a prelude to that, is it not?

Mr. Willis: These measures are part of the April 1989 budget.

Senator Perrault: So, in the meantime, the idea is that we acquire as much revenue as possible and then we become revenue neutral in 1991, is that right?

Mr. Willis: I think the idea is that whatever is in place at the point where we convert to a new tax, we would convert on a revenue-neutral basis to the new tax base. However, in the interim, I think it unlikely to expect the government to freeze its need for revenue or its raising of revenue.

Senator Perrault: Tax Freedom Day is now July 7. When I first entered public life, it was sometime in May. After the implementation of the GST, on what day will Tax Freedom Day fall, beginning in 1991? Will it be in October?

Mr. Willis: My assumption is that it will still be July 7, if it was calculated with this bill—

Senator Perrault: I believe that July 7 was calculated before this bill was introduced.

Mr. Willis: Then it must have slipped again. I would hate to hazard a guess at what it would be, but hopefully it will not be quite October.

Senator Perrault: Those are my questions on the first round, Mr. Chairman.

The Chairman: I might remind senators that these taxes are already in effect. The dates are on here somewhere so that, in effect, the Canadian consumer is already bearing the burden of these taxes.

Senator Olson: Mr. Willis, I would like to ask a question about something you said on page 4 of your statement. Under the heading "Other Commodity Tax Measures", you say:

... this Bill extends the sales tax rebates available to primary producers under the fuel tax rebate program ...

and I understand the first sentence. However, when we get further into your statement, you say:

This—

meaning, I presume, all of the statements that have preceded that—

—will enable farmers to continue to claim a sales tax rebate of 3.5 cents per litre while other primary producers will receive sales tax rebates of 3 cents per litre on motor fuels used for off-highway production purposes for one additional year.

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Mais le présent projet de loi n'est qu'un prélude à cela, n'est-ce pas?

M. Willis: Ces mesures font partie du budget d'avril 1989.

Le sénateur Perrault: Si j'ai bien compris, il s'agit entre-temps d'accumuler le maximum de recettes fiscales possibles, afin qu'en 1991 la nouvelle taxe ait un effet du point de vue des recettes. C'est bien cela?

M. Willis: Je crois que chaque fois que la nouvelle taxe s'appliquera, le résultat obtenu sera neutre du point de vue des recettes. Cependant, entre temps, on ne peut pas s'attendre à ce que le gouvernement ne fasse rien pour répondre à ses besoins de recettes et ne cherche pas à augmenter ses revenus.

Le sénateur Perrault: La journée sans impôt est maintenant le 7 juillet. Lorsque je suis entré pour la première fois dans la vie publique, c'était en mai. Après la mise en œuvre de la TPS, c'est-à-dire à partir de 1991, à quelle date tombera la journée sans impôt? Est-ce que ce sera en octobre?

M. Willis: Je suppose que cela sera toujours le 7 juillet, si cela a été calculé depuis ...

Le sénateur Perrault: Je crois que la date du 7 juillet a été déterminée avant que ce projet de loi ne soit déposé.

M. Willis: Alors cela a dû encore changer. Je ne voudrais pas me risquer à avancer une date, mais j'espère que cela ne sera pas en octobre.

Le sénateur Perrault: Ce sont les questions que je voulais poser au premier tour, monsieur le président.

Le président: Je voudrais rappeler aux sénateurs que ces taxes sont déjà en vigueur. Les dates exactes sont mentionnées ici, quelque part, mais les consommateurs canadiens portent déjà bel et bien le fardeau de ces taxes.

Le sénateur Olson: M. Willis, j'aimerais vous poser une question à propos de ce que vous dites à la page 4 de votre mémoire. Au paragraphe intitulé «Autres mesures sur les taxes à la consommation», vous dites:

... ce projet de loi prévoit la prolongation d'un an des remises de la taxe de vente consenties aux producteurs du secteur primaire en vertu du programme de remise de la taxe sur le combustible ...

Je comprends la première phrase. Cependant, vous dites un peu plus loin ceci:

Cela ...

et je suppose que vous voulez parler de toutes les déclarations qui précèdent celle-ci ...

... permettra aux agriculteurs de continuer à bénéficier d'une remise de la taxe de vente de 3.5 cents par litre, tandis que les autres producteurs du secteur primaire bénéficieront d'une remise de la taxe de vente de 3 cents par litre, sur le combustible des véhicules motorisés dont ils se servent en dehors des routes à des fins de production.

[Text]

What does that mean? Does it mean that, at the end of 1991, there will no longer be any fuel tax rebate for off-highway production purposes?

Mr. Willis: What will happen, senator, is that this extension of the sales tax portion of the fuel tax rebate program will continue to the end of 1990 at 3.5 cents per litre. At that point in time, the minister is proposing to have his Goods and Services Tax in place. Under the Goods and Services Tax, all commercial users would be entitled to an input tax credit equal to the sales tax they paid on motor vehicle fuels. Therefore it will be exactly offset once the GST is in place. In other words, this is an integral part of the conceptual framework of the Goods and Services Tax and businesses are entitled to get the tax back on business inputs. So the proposal here is to extend the current rebate program that is limited to primary producers for one additional year until this new system comes into play.

Senator Olson: But when the new Goods and Services Tax system comes into play, what will happen to the people who are now entitled to this off-highway production purposes rebate, such as farmers, fishermen, et cetera? Will the government impose a tax that is not now in place and that will be the tax against which these people will then be able to claim a rebate? That is what I do not understand.

Mr. Willis: Right now, senator, we have two taxes on gasoline: We have an excise tax and we have a federal sales tax. The federal sales tax is 3.5 cents per litre on gasoline. When the Goods and Services Tax comes into play—

Senator Olson: Is that on gasoline only or is it also on diesel fuel?

Mr. Willis: Yes, there is a federal sales tax on diesel fuel but the diesel fuel rate is about 2.7 cents per litre.

Senator Olson: Very well.

Mr. Willis: When the Goods and Services Tax comes into play, the existing sales tax, the manufacturer's sales tax, will be repealed. Therefore the 3.5 cents per litre and the 2.7 cents per litre for diesel will be gone.

Senator Olson: Only to be replaced by a 9 per cent GST?

Mr. Willis: That will be 9 per cent at the final retail trade level sale to the farmers, to the fishermen and to everyone else. However, at that point, farmers, fishermen, loggers, miners and so on and all other commercial users of gasoline and diesel fuel will be entitled to claim an input tax credit exactly equal to the GST on their fuel. That tax credit will not be limited to their production fuels but will include transportation fuels used for all commercial purposes. In fact, it will include all business inputs.

[Traduction]

Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut-il dire qu'à la fin 1991, il n'y aura plus de remise de la taxe de vente sur le combustible utilisé en dehors des routes, aux fins de la production?

M. Willis: Ce qui va se passer, sénateur, c'est que la partie du programme de remise de la taxe sur le combustible qui s'applique à la taxe de vente, se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 1990. Il s'agit d'une remise de 3.5 cents par litre. C'est à ce moment-là que doit entrer en vigueur la taxe sur les produits et services que le ministre propose. En vertu de la nouvelle taxe sur les produits et services, tous les utilisateurs commerciaux pourront demander un crédit pour taxe sur intrants d'un montant égal à la taxe de vente qu'ils auront payée sur le combustible de leurs véhicules motorisés. Tout s'équilibrera quand la TPS entrera en vigueur. En d'autres termes, cela fait partie intégrale du cadre conceptuel qui gouverne la taxe sur les produits et services, et les entreprises auront le droit de récupérer la taxe payée sur les intrants commerciaux. Il s'agit donc de prolonger d'un an le programme actuel de remise de la taxe consentie uniquement aux producteurs du secteur primaire, jusqu'à ce que le nouveau système entre en vigueur.

Le sénateur Olson: Mais quand le nouveau système de la taxe sur les produits et services entrera en vigueur, que se passera-t-il pour ceux qui ont aujourd'hui le droit de bénéficier de cette remise de la taxe sur le combustible utilisé en dehors des routes aux fins de la production, comme les agriculteurs, les pêcheurs etc.? Le gouvernement va-t-il imposer une taxe qui n'existe pas encore et pour laquelle ces gens-là devront ensuite demander une remise? C'est ce que je ne comprends pas.

M. Willis: À l'heure actuelle, monsieur le sénateur, il existe deux taxes sur l'essence: la taxe d'accise et la taxe fédérale de vente. La taxe fédérale de vente est de 3.5 cents par litre. Lorsque la taxe sur les produits et services entrera en vigueur...

Le sénateur Olson: Est-ce qu'elle s'applique seulement à l'essence, ou au diesel aussi?

M. Willis: Oui, il existe une taxe fédérale de vente sur le diesel, mais elle est d'environ 2.7 cents par litre.

Le sénateur Olson: Très bien.

M. Willis: Lorsque la taxe sur les produits et services entrera en vigueur, la taxe de vente actuelle, c'est-à-dire la taxe sur les ventes des fabricants sera supprimée. Par conséquent, les taxes de 3.5 cents par litre et de 2.7 cents par litre n'existeront plus.

Le sénateur Olson: Elles seront tout simplement remplacées par la TPS de 9 pour cent?

M. Willis: Cette taxe de 9 pour cent sera perçue au dernier niveau de la vente au détail, et elle sera payable par tout le monde, agriculteurs et pêcheurs inclus. Cependant, les agriculteurs, les pêcheurs, les bûcherons, les mineurs ainsi que tous ceux qui utilisent de l'essence et du diesel à des fins commerciales seront autorisés à demander un crédit pour taxe sur les intrants d'un montant exactement égal à la TPS qu'ils auront payée sur ce combustible. Ces crédits d'impôt ne concernent pas seulement le combustible utilisé à des fins de production, mais aussi le combustible utilisé à des fins commerciales, pour le transport, par exemple. En réalité, ce crédit d'impôt s'appliquera à tous les intrants commerciaux.

[Text]

Therefore what will be happening is that the current federal sales tax will be taken off and the rebate program will expire. That will then be a neutral situation for farmers on their production fuels. In its place, a new tax will come in and a new input tax credit that covers all of the inputs will be instituted. In a sense, the total impact of that is that the farmers and other commercial users will be better off because there will be more rebate than they are currently entitled to.

For example, right now, one of the concerns of the farming community is with respect to beekeepers who use fuels for on-highway purposes. They tend to drive to their hives in trucks. At the moment, fuels used for that purpose do not qualify for this rebate, so the beekeepers get nothing. However, under the GST, they would be entitled to the rebate of the full Goods and Services Tax on their fuel consumption.

Senator Olson: Perhaps I might ask for further clarification. There is now a tax of 3.5 cents per litre on gasoline, or 2.7 cents per litre on diesel fuel?

Mr. Willis: Yes.

Senator Olson: That is a sales tax?

Mr. Willis: Yes, that is a sales tax.

Senator Olson: Is there also an excise tax on that fuel?

Mr. Willis: Yes there is an excise tax of 4 cents per litre on diesel fuel, and the rate on gasoline is currently 7.5 cents for unleaded gasoline.

Senator Olson: Therefore both of those taxes, the sales tax and the excise tax, will be coming off in favour of the 9 per cent GST?

Mr. Willis: No, the excise tax will remain in place, together with the GST, but independent of that new tax.

Senator Olson: Just so I am clear on this, you are saying that the present rebate is to recover only the 2.7 cents and the 3.5 cents?

Mr. Willis: Yes, until December 31, 1989. There are two halves to the rebate program. One is the sales tax portion and the other is the excise tax portion. The excise tax portion is scheduled to expire, and there are no proposals to extend it at this time. That rebate varies according to the user. For example, farmers using diesel fuel will get a rebate of 4 cents per litre.

Senator Olson: That is the entire rebate, is it not?

Mr. Willis: Yes, other primary users get a rebate on diesel fuel of only one cent per litre. Farmers get a total of 6.5 cents per litre on gasoline, and other primary users get 3.5 cents. This structure of different rebates has been built up over a number of years.

[Traduction]

Ce qui va se passer, c'est que l'actuelle taxe de vente fédérale va être supprimée au moment où le programme de remise va arriver à expiration. Cela ne changera rien pour les agriculteurs, en ce qui concerne le combustible qu'ils utilisent aux fins de la production. Le nouveau système comprendra une nouvelle taxe et un nouveau crédit pour taxe sur les intrants, applicable à tous les intrants. En un sens, les agriculteurs et les autres utilisateurs commerciaux seront en définitive beaucoup mieux lotis, puisqu'ils auront droit à des remises plus importantes qu'aujourd'hui.

Par exemple, il a beaucoup été question des apiculteurs qui utilisent du combustible pour leurs déplacements sur les routes. Habituellement, ils se rendent en camion jusqu'aux ruches. Pour le moment, le combustible qu'ils utilisent pour leurs déplacements ne fait pas l'objet d'une remise de la taxe, et les apiculteurs ne reçoivent donc rien. Cependant, lorsque la TPS sera appliquée, ils seront autorisés à obtenir une remise de la taxe sur les produits et services qu'ils auront payée sur le combustible utilisé.

Le sénateur Olson: Je pourrais peut-être vous demander d'autres précisions. Il existe à l'heure actuelle une taxe de 3.5 cents par litre sur l'essence et de 2.7 cents par litre sur le diesel, c'est cela?

M. Willis: Oui.

Le sénateur Olson: Il s'agit d'une taxe de vente?

M. Willis: Oui.

Le sénateur Olson: Existe-t-il également une taxe d'accise là-dessus?

M. Willis: Oui, il existe une taxe d'accise de 4 cents par litre sur le diesel et de 7.5 cents sur l'essence sans plomb.

Le sénateur Olson: Est-ce à dire que la taxe de vente et la taxe d'accise seront supprimées et remplacées par la TPS de 9 pour cent?

M. Willis: Non, la taxe d'accise continuera de s'appliquer. La TPS sera perçue en plus.

Le sénateur Olson: J'aimerais être sûr d'avoir bien compris. Vous nous dites que le programme actuel de remise de la taxe permet uniquement de récupérer les 2.7 cents et les 3.5 cents?

M. Willis: Oui, jusqu'au 31 décembre 1989. Le programme de remise de la taxe comporte deux volets. La taxe de vente constitue le premier volet et la taxe d'accise le deuxième. Le programme de remise de la taxe d'accise va bientôt arriver à expiration, et il n'est pas question pour le moment de le prolonger. Le montant de la remise consentie varie selon l'utilisateur. Par exemple, les agriculteurs qui utilisent du diesel reçoivent une remise de 4 cents par litre.

Le sénateur Olson: C'est tout ce qu'ils reçoivent comme remise, n'est-ce pas?

M. Willis: Oui. Les autres utilisateurs du secteur primaire reçoivent une remise sur le diesel d'un cent par litre seulement. Les agriculteurs reçoivent au total une remise de 6.5 cents par litre d'essence, alors que les autres utilisateurs du secteur primaire ne reçoivent que 3.5 cents. Cette structure de remises différentes a été élaborée au cours des années.

[Text]

Senator Olson: Will producers be better off, or will the situation remain the same as a result of what will happen at the end of this extension that you are talking about?

Mr. Willis: At the end of this extension farmers and other primary producers will be better off than they will be in 1990.

Senator Olson: And that is because they can claim for some things they cannot claim now?

Mr. Willis: That's right. Also, other primary producers as well as other businesses will be better off. If you were to compare the rebates under the extension to the rebates of today, the rebates will decline at the end of this year because the excise tax portion of the rebate is expiring.

Senator Ottenheimer: I would like to come back to detergents. As I understand it, the government envisages Bill C-20 as an interim measure, interim in the sense that the differences of position which exist in the detergent industry with respect to Bill C-20 will become problematic with the imposition of the GST? Is that correct?

Mr. Willis: I do not know whether it has ever been categorized as such, but your description is quite accurate. The proposal has an impact only to the extent that the sales tax at the manufacturers' trade level remains in place. So when the goods and services tax comes in on January 1, 1991, this problem relating to laundry detergents and all the other problems in the manufacturers' sales tax will disappear.

The Chairman: There will not be a manufacturers' sales tax.

Mr. Willis: That is correct.

The Chairman: I wonder whether the government realizes the impact of sales tax increases at the manufacturers level on consumer prices. We have a government that is, quite properly, dedicated to holding down inflation by burdening the country with unbelievably high interest rates. Yet, in the same breath, it turns around and raises the general sales tax 1.5 per cent at the manufacturers level. We must keep in mind that markups are based on the landed cost of merchandise. For example, in a world of no sales tax, if a retailer took a 50 per cent markup on an item that cost a dollar to manufacture, that item would sell at \$1.50. However, if it cost the retailer \$1.135, that same item will retail at \$1.175. In other words, the consumer is paying on the basis of a cost of 21.5 cents extra for the 13.5 cent sales tax. I can tell you from personal experience that pricing merchandise is always done on the basis of landed cost. If you do not get your gross profit, the income tax department people will soon be asking, "What has happened to your markup?" My point is that the 1.5 per cent raise in sales tax will increase the consumer price index on the goods subject to that tax by at least one per cent, which is considerable considering the other pressures on our price index.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Les producteurs seront-ils mieux lotis, ou la situation sera-t-elle la même pour eux à la fin de la prolongation dont vous avez parlé?

M. Willis: À la fin de la prolongation, les agriculteurs et les autres producteurs du secteur primaire seront mieux lotis qu'ils ne le seront en 1990.

Le sénateur Olson: Parce qu'ils seront autorisés à demander des déductions auxquelles ils n'ont pas droit aujourd'hui?

M. Willis: C'est cela. En outre, il y aura d'autres producteurs du secteur primaire et d'autres entreprises qui seront mieux lotis. Si vous comparez les remises consenties en vertu du programme prolongé et les remises consenties aujourd'hui, vous verrez que les premières vont diminuer à la fin de l'année, dans la mesure où la partie du programme de remise qui s'applique à la taxe d'accise arrivera à expiration à cette date.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais revenir aux détergents pour la lessive. Si j'ai bien compris, le gouvernement considère le projet de loi C-20 comme une mesure provisoire, en ce sens que les différences de position qui caractérisent l'industrie des détergents à propos du projet de loi C-20 risquent de poser des problèmes au moment de l'imposition de la TPS? Est-ce exact?

M. Willis: Je ne sais pas si la situation a été décrite dans les termes que vous employez, mais votre description est assez exacte. Le projet de loi C-20 n'a d'impact que si la taxe sur les ventes des fabricants est maintenue. Par conséquent, lorsque la taxe sur les produits et services entrera en vigueur au 1^{er} janvier 1991, les problèmes liés aux détergents pour la lessive ainsi que tous les autres problèmes liés à la taxe sur les ventes des fabricants disparaîtront.

Le président: Il n'y aura plus de taxe sur les ventes des fabricants.

M. Willis: C'est exact.

Le président: Je me demande si le gouvernement réalise l'impact sur les prix à la consommation de telles augmentations de la taxe de vente au niveau des fabricants. Notre gouvernement s'est engagé, à juste titre d'ailleurs, à juguler l'inflation en imposant à notre pays des taux d'intérêt incroyablement élevés. Pourtant, du même souffle, il fait volte-face et augmente la taxe générale de vente de 1.5 p. 100 au niveau des fabricants. Il ne faut pas oublier que les marges sont basées sur le coût débarqué des marchandises. Par exemple, dans un monde sans taxe de vente, si un détaillant prélève une marge de 50 p. 100 sur un produit dont le coût de fabrication est d'un dollar, le prix de vente de ce produit sera de 1.50\$. Cependant, si cet article coûte 1.135\$ au détaillant, ce dernier le vendra au détail à 1.175\$. En d'autres termes, le prix que le consommateur paiera sera de 21.5 p. 100 de plus pour couvrir une taxe de vente de 13.5 p. 100. Je puis vous dire par expérience personnelle que l'établissement du prix des marchandises se fait toujours sur la base du coût débarqué. Si vous ne faites pas état de vos profits bruts, les responsables du fisc ne tarderont pas à vous demander ce que vous avez fait de vos marges. Je veux dire qu'une augmentation de 1.5 p. 100 de la taxe de vente se traduira par une augmentation d'au moins un pour cent de l'indice des prix à la consommation, pour ce

[Text]

How does the government rationalize or justify burdening consumers with this kind of price impact and relate it to a high-interest-rate policy to hold down inflation?

Mr. Willis: There are three parts to my answer. First, I think your estimate of the impact of these changes on consumer prices is pretty close. We estimate one per cent for all the changes brought about by this bill and about .6 per cent if you limit your estimate to the sales tax increase.

To respond more directly to your question, I think the problem the minister was faced with in bringing forward his budget in April was the need to raise additional revenues. The choices quickly came down to sales taxes, personal income taxes, corporate taxes or any novel sources of revenue that one can identify. There are not very many novel sources of revenue to be tapped at this point. With respect to income tax, the government has just come through a major reform of the entire personal income tax system and to some extent the corporate system, and there is a feeling that those taxes are approximately where they have to be in relation to our nearest competitors, the U.S. There is not a lot of scope to raise the sums of revenue that this bill raises without causing distortions and problems. So the choice was one of raising personal income taxes in an environment where there is a strong preference not to or finding revenues through the sales tax system. While it was a tough decision, the final decision was that we had to raise those revenues here.

With regard to your question on markups, there is a view such as the one you have expressed, and if you look at the retail level, that is what you see; namely, a standard markup on the cost of goods acquired by a wholesaler or retailer. Perhaps I could put it in a question: If we were to suddenly abolish the 13.5 per cent manufacturers sales tax, would those retailers then be able to operate with a gross profit margin 21 per cent lower than they currently do?

The Chairman: Is that not what you are expecting when you bring in the goods and services tax? You are making a case for the people who oppose the goods and services tax. You are saying that when the sales tax comes off prices will drop. You have also confirmed what many of us believe, that though they may drop they will not drop to the extent the government thinks they will.

Mr. Willis: I think the argument that has been presented by people opposing the tax or commenting on it is that manufacturers will not reduce their prices by even the 13.5 per cent rate, let alone the additional markup that occurs. In that respect, I do not believe that my department or the minister

[Traduction]

qui est des produits assujettis à cette taxe, ce qui est considérable compte tenu des autres pressions qui s'exercent sur notre indice des prix.

Comment le gouvernement peut-il expliquer ou justifier de faire porter aux consommateurs le fardeau de ce genre de prix, et comment peut-il concilier cela avec sa politique de taux d'intérêt élevés censée juguler l'inflation?

M. Willis: J'aimerais vous fournir une réponse en trois parties. Tout d'abord, votre estimation de l'impact de ces changements sur les prix à la consommation n'est pas loin de la réalité. Nous avons estimé que l'ensemble des changements apportés par ce projet de loi entraînera une augmentation de un pour cent, dont environ .6 p. 100 pour l'augmentation de la taxe de vente.

Pour répondre plus directement à votre question, je dirai que lorsque le ministre a présenté son budget d'avril, il était confronté à la nécessité de répondre à ses besoins de recettes. Les options ne sont pas très nombreuses: taxes de vente, impôt sur le revenu des particuliers ou autres mesures auxquelles on peut penser. Il n'y a guère d'autres sources à exploiter, pour le moment. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, le gouvernement vient de procéder à une réforme majeure de l'ensemble du régime d'imposition du revenu des particuliers, et, dans une certaine mesure, du régime d'imposition des sociétés, et on considère que les taux d'imposition au Canada se situent à peu près où ils doivent se situer, par rapport à ceux de nos concurrents les plus proches, à savoir les États-Unis. Il n'y a pas tellement de marge de manœuvre pour aller chercher les sommes que ce projet de loi va chercher sans causer trop de problèmes ou de distorsions. L'alternative était donc la suivante: soit augmenter les taux d'imposition du revenu des particuliers dans des circonstances où personne n'est favorable à une telle mesure, soit trouver de l'argent par le biais du système de la taxe de vente. La décision a été difficile, mais c'est finalement cette deuxième option qui a été retenue.

Quand à votre question sur les marges, certaines personnes partagent effectivement l'opinion que vous avez exprimée. Si l'on se penche sur les opérations de vente au détail, on constate en effet le prélèvement systématique d'une marge sur le coût des produits acquis par un grossiste ou un détaillant. Je pourrais peut-être formuler cela par une question: si nous abolissions tout d'un coup la taxe de 13.5 p. 100 sur les ventes des fabricants, les détaillants pourraient-ils continuer à travailler avec une marge de profit brute 21 p. 100 plus basse qu'à l'heure actuelle?

Le président: N'est-ce pas ce que vous attendez de la taxe sur les produits et services? Vous apportez de l'eau au moulin des détracteurs de la taxe sur les produits et services. Vous dites que lorsque la taxe de vente entrera en vigueur, les prix baisseront. Vous avez également confirmé ce que croient plusieurs d'entre nous, à savoir que même si les prix baissent, ils ne baisseront pas autant que le pense le gouvernement.

M. Willis: Je crois que l'argument avancé par ceux qui s'opposent à la taxe ou qui l'ont commentée c'est que les fabricants ne réduiront même pas leurs prix de 13.5 p. 100, et encore moins la marge supplémentaire qui est prélevée. À cet égard, je doute que mon ministère ou que le ministre ait laissé

[Text]

has suggested that prices will drop by 21 or 22 per cent. The hope is that prices will go down by the amount of the tax applied through competition. It is unrealistic to think that wholesalers and retailers will give up a profit margin of 8 or 9 per cent on the tax in addition to the tax. That would imply that in some way wholesalers are making excess profits now that they can live without under the change. I doubt that that is the case in our competitive economy.

The Chairman: I hope the department keeps that point in mind when they go about selling the goods and services tax. Anything I have read on it says that the consumer will benefit by the drop in the sales tax. It has been my experience that when the general sales tax drops, such as when it went down to 9 per cent about three years ago, the consumer does not receive the full impact of that decline. There may be some slight reduction in the price and you may say that market forces take over, but that does not seem to be my experience in terms of how the retail industry reacts to these lower prices. This is something we should be aware of. In fact, this 1.5 per cent increase in sales tax that we are considering here—and I am not objecting from the point of view of theory since that is a way the government raises money—will have a very significant impact on what consumers pay for goods.

The other matter I should like to discuss is rebates. A fairly important case is made for the fact that people who suffer from higher taxes, both excise taxes and sales taxes, can get their money back if they qualify in a variety of ways such as income, occupation and so on. Could you give the committee the figures on what percentage of potential claims will be paid? How many lower income people will not claim a rebate of sales tax and how many commercial users, such as farmers, will not claim the excise tax rebate? It would be interesting to know what really happens.

Mr. Willis: I do not have all the details but I can give some part of an answer to your question.

A number of years ago, we introduced a 1.5-cent-a-litre gasoline excise tax refund and that is still in place. It dates from the mid-1970s, when the government put an excise tax on gasoline and limited that excise tax to personal use gasoline by paying refunds to all commercial users, handicapped persons, clergy, amateur athletic groups and other groups. Through the 1970s and into the 1980s, the data from Revenue Canada and from their refund mechanism, indicated that we were not getting the 100 per cent participation rate we expected. I do not have the precise numbers but the estimates range in the 70-per-cent to 80-per-cent participation rate.

From time to time, we did and we still do, receive letters from people entitled to that refund suggesting that we abolish it because it is not worth the trouble. A handicapped person

[Traduction]

entendre que les prix baisseront de 21 ou 22 p. cent. Nous espérons que les prix baisseront d'un montant égal à celui de la taxe qui sera appliquée, par le jeu de la concurrence. Il n'est pas réaliste de penser que grossistes ou détaillants renonceront à une marge de profit de 8 à 9 p. 100 sur la taxe, en plus de la taxe. Cela voudrait dire que, d'une certaine façon, les grossistes enregistrent aujourd'hui des profits excessifs dont ils pourront se passer quand la nouvelle taxe sera mise en vigueur. Dans l'environnement concurrentiel que connaît notre économie, je doute que cela soit le cas.

Le président: J'espère que le ministère pense à cela lorsqu'il défend à corps et à cris la taxe sur les produits et services. J'ai lu partout que le consommateur bénéficiera de la réduction de la taxe de vente. Or, je sais par expérience que lorsque la taxe générale de vente diminue, comme il y a trois ans environ quand elle a été abaissée à 9 p. 100, le consommateur ne retire pas tout l'avantage d'une telle réduction. Il se peut que les prix diminuent légèrement et que les forces du marché entrent en jeu, comme vous dites, mais, à ce que je sache, ce n'est pas ainsi que le secteur de la vente au détail réagit à de telles baisses de prix. Il ne faut pas l'oublier. En réalité, l'augmentation de 1.5 p. 100 de la taxe de vente que nous envisageons—et je ne m'oppose pas à cela, en théorie, puisque c'est un moyen pour le gouvernement d'augmenter ses recettes—aura un impact très net sur les prix auxquels les consommateurs achètent leurs produits.

J'aimerais également discuter de la question des remises. On a fait valoir le fait que les personnes qui paient le plus de taxes, taxes d'accise et taxes de vente, pourront se faire rembourser si elles peuvent justifier qu'elles sont admissibles, en raison de leur revenu, de leur profession, etc. Pourriez-vous fournir au comité des chiffres sur le pourcentage des remboursements qui seront consentis? Combien de particuliers à faibles revenus négligeront de demander une remise de la taxe de vente et combien d'utilisateurs commerciaux, comme les agriculteurs par exemple, négligeront de demander la remise de la taxe d'accise? Il serait intéressant de savoir ce qui se passe dans la réalité.

M. Willis: Je n'ai pas tous les détails mais je peux répondre en partie à votre question.

Il y a plusieurs années, nous avons mis en œuvre un programme de remboursement de la taxe d'accise sur l'essence, qui représente une remise de 1.5 cents par litre. Ce programme existe toujours. Il date du milieu des années 1970, date à laquelle le gouvernement a décidé de percevoir une taxe d'accise sur l'essence et de limiter cette taxe à l'essence utilisée à des fins personnelles, en consentant des remboursements à tous les utilisateurs commerciaux, aux personnes handicapées, aux membres du clergé, aux groupes de sport amateur etc. Les données recueillies par Revenu Canada au cours des années 1970 et 1980 sur le mécanisme de remboursement ont révélé que le taux de participation n'était pas de 100 p. 100, comme on s'y attendait. Je n'ai pas les chiffres précis, mais on estime le taux de participation à 60-80 p. 100.

De temps à autre, nous avons reçu et recevons encore des lettres de personnes qui ont droit à ce remboursement mais nous demandent de l'abolir car elles trouvent qu'il ne vaut pas

[Text]

may wind up getting \$20 or \$30 back and he may feel it is not worth filing for that amount. We know that not everyone files for a refund.

In 1984, the government introduced the rebate program for primary producers which covers a large number of groups in this country such as farmers, fishermen, loggers, miners and so on. As the excise taxes were raised, and as the amount of the rebate was raised, the participation rate went up quite dramatically. Our current view is that we have a very high participation rate in that rebate program.

With respect to income tax, I am not an expert but, again, my understanding from conversations with various persons who work in this area is that Canada has amazing participation in the refundable sales tax credit and in the child tax credit. In fact, the system in place in Canada is outstanding on a world-comparison basis. We have a very high participation rate in terms of filing income tax returns. As a result, that mechanism works very well in returning funds to those Canadians who cannot afford to be paying those taxes.

I cannot give you a precise percentage but I can undertake to see if that is available.

The Chairman: It would be interesting from the point of view of the committee to have a report on the percentage of claims made for refundable taxes.

Is it correct that, in terms of sales tax for lower income taxpayers or for those who do not pay taxes, it is almost an automatic-rebate situation when they prepare their income tax returns. Is there an income below which you automatically receive a refund or does that have to be claimed?

Mr. Willis: It has to be claimed when filing a return. There is no automatic return. There are prepayment plans in place where, quarterly, a person is entitled to a refund of a certain amount.

The Chairman: I know that the child tax credit is very widely used. It involves such a large amount that it obviously will be used. Again, some people have questioned whether the aspect of refundable smaller amounts for gasoline and some sales tax, is really very meaningful. Your statistics would be interesting.

Are there any other questions?

Senator Perrault: I have a brief question to Mr. Willis. I would go back to the original point I raised. You say that the sales tax changes will generate about \$2 billion per year and that the excise tax measures will generate about \$1 billion a year. That is a \$3 billion extraction from taxpayer's pockets until the advent of the Goods and Services Tax in 1991.

The Minister of Finance said that when the Goods and Services Tax arrived it would be revenue neutral. Three billion

[Traduction]

la peine de le demander. Nous savons que toutes les personnes admissibles à cette remise n'en font pas la demande.

En 1984, le gouvernement a adopté un programme de remise destiné aux producteurs du secteur primaire. Ceux-ci regroupent un grand nombre de corporations dans notre pays, et notamment les agriculteurs, les pêcheurs, les bûcherons, les mineurs etc. Si les taxes d'accise ont augmenté, le montant des remises aussi, et on a vu le taux de participation croître très sensiblement. A l'heure actuelle, nous estimons que le taux de participation à ce programme de remise est très élevé.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, je ne suis pas un expert mais d'après les conversations que j'ai eues avec plusieurs personnes qui travaillent dans ce domaine, j'ai cru comprendre que les programmes de crédit remboursable pour taxe de vente et de crédit d'impôt remboursable pour enfant connaissent un taux de participation surprenant au Canada. De fait, le système canadien marche remarquablement bien par rapport à d'autres systèmes mis en place ailleurs dans le monde. Pour ce qui est des déclarations d'impôt sur le revenu, le taux de participation est très élevé. Par conséquent, le mécanisme qui permet de rembourser de l'impôt aux Canadiens qui n'ont pas les moyens d'en payer fonctionne très bien.

Je ne peux pas vous fournir de pourcentages précis, mais je peux me renseigner pour voir si cela est disponible.

Le président: Il serait intéressant pour notre comité de connaître le pourcentage des demandes de remboursement.

Est-il vrai que les contribuables à faibles revenus ou ceux qui ne paient pas d'impôt bénéficient d'une remise quasi automatique de la taxe de vente, au moment où ils présentent leur déclaration d'impôt? Existe-t-il un niveau de revenu en deçà duquel vous recevez automatiquement un remboursement ou faut-il en faire la demande?

M. Willis: Il faut en faire la demande au moment de votre déclaration. Il existe des programmes de paiement anticipé, en vertu desquels une personne peut chaque trimestre recevoir un remboursement d'un certain montant.

Le président: Je sais que le crédit d'impôt pour enfant est très utilisé. C'est normal, d'ailleurs, vu le montant qu'il représente. Là encore, certains mettent en question l'intérêt du remboursement de sommes mineures, sur l'essence ou la taxe de vente, par exemple. Il serait intéressant de connaître vos statistiques.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Perrault: J'ai une petite question pour M. Willis. J'aimerais revenir au point que j'ai soulevé au début. Vous avez dit que les modifications apportées à la taxe de vente vont générer environ deux milliards de dollars par an de recettes, et que les mesures prises au chapitre de la taxe d'accise vont générer environ un milliard de dollars par an de recettes. Cela fait trois milliards de dollars de moins dans les poches des contribuables, avant l'apparition de la taxe sur les produits et services en 1991.

Le ministre des Finances a dit que lorsque la taxe sur les produits et services arriverait, son effet serait neutre du point

[Text]

dollars will be extracted from the period up to January 1, 1991. I am somewhat confused in that the newspaper advertisement run by the Department of Finance—and I understand it cost the Canadian taxpayers \$400,000 to pay for the space—claims that the GST is part of the government's campaign to reduce the deficit.

How is it proposed that a revenue neutral proposal, to quote the minister, is going to be one of our most formidable secret weapons on the attack on the deficit? Can you explain that wording which was in the advertisement which was printed in newspapers in all the principal cities of Canada? How can one reconcile these two apparently conflicting objectives?

Mr. Willis: I think the real answer to that is found in one of the things we will be discussing today which is the marketing company problem. The manufacturers' sales tax is increasingly becoming an unreliable source of revenue. To the extent that that base is eroded, you will lose ground on the deficit no matter what you do because you are constantly losing revenues and trying to patch to maintain a certain level.

Senator Perrault: That does not answer the question. The minister is collecting \$3 billion more with these new excise and sales tax measures. He has made the statement that from January 1, 1991 this will be revenue neutral and the suggestion is that Canadians should welcome the advent of this new, more equitable régime. Why do your advertisements say that it is an attack on the deficit?

The Chairman: I think that particular question is not necessarily the responsibility of our witness.

Senator Perrault: He is representing the Minister of Finance, and his department, ostensibly, inserted the advertisement in the newspaper.

Senator Ottenheimer: We are discussing Bill C-20 today and the witness is here to respond to questions concerning that bill. We do not have the legislation before us which deals with the Goods and Services Tax.

Senator Perrault: I do not think the witness needs any defence; he is very articulate and I do not think the intervention by the senator is necessary.

Senator Ottenheimer: My remarks were not made in defence of the witness, they were an expression of opinion from this side of the committee.

Senator Perrault: There are many concerned Canadians who are wondering what our general tactics or philosophy are going to be.

The Chairman: I doubt whether we can expect the witness to respond in detail to the policy matters that are applied in your question. You may have to ask the minister that question.

Senator Ottenheimer: Perhaps I can make a helpful suggestion which Senator Perrault might welcome and might wish to discuss with his leader. It is that senators on the government

[Traduction]

de vue des recettes. Cependant, trois milliards de dollars vont être perçus d'ici le 1^{er} janvier 1991. Je suis un peu perplexe devant la publicité que le ministère des Finances a fait passer dans les journaux—à un coût de 400 000\$ pour les contribuables canadiens, d'après ce que je crois savoir—et qui prétend que la TPS fait partie de la campagne lancée par le gouvernement pour réduire le déficit.

Comment se fait-il qu'une proposition neutre du point de vue des recettes, comme l'a dit lui-même le ministre, puisse s'avérer l'une de nos armes secrètes les plus formidables pour nous attaquer au déficit? Pourriez-vous nous expliquer cette publicité qui figure dans les journaux de toutes les grandes villes du Canada? Comment peut-on concilier ces deux objectifs apparemment contradictoires?

M. Willis: Je crois qu'il faut chercher la réponse du côté des sociétés de commercialisation, dont nous allons discuter aujourd'hui. La taxe sur les ventes des fabricants est une source de moins en moins fiable de recettes fiscales. Dans la mesure où l'assiette fiscale est érodée, on ne peut, quoique l'on fasse, que perdre du terrain sur le plan du déficit: d'un côté les recettes diminuent, et de l'autre on s'efforce de maintenir un certain niveau.

Le sénateur Perrault: Cela ne répond pas à ma question. Ces nouvelles mesures au niveau de la taxe d'accise et de la taxe de vente vont rapporter au ministre trois milliards de dollars de plus. Il a déclaré qu'à partir du 1^{er} janvier 1991 la taxe aurait un effet neutre du point de vue des recettes et il a laissé entendre que les Canadiens devraient se féliciter de l'adoption de ce nouveau régime, plus équitable. Pourquoi vos publicités disent-elles que la TPS est un moyen d'attaquer le déficit?

Le président: Cela ne relève pas nécessairement de la responsabilité de notre témoin.

Le sénateur Perrault: Il représente le ministre des Finances et le ministère qui a manifestement fait passer cette publicité dans les journaux.

Le sénateur Ottenheimer: Nous discutons du projet de loi C-20, et le témoin est ici pour répondre à nos questions sur ce projet de loi. Nous ne sommes pas saisis de la législation relative à la taxe sur les produits et services.

Le sénateur Perrault: Je ne pense pas que notre témoin ait besoin que l'on vienne à son aide: il sait très bien s'exprimer et je trouve que l'intervention du sénateur n'est pas nécessaire.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne cherche pas à venir en aide au témoin et je n'ai fait qu'exprimer l'opinion des sénateurs de ce côté-ci.

Le sénateur Perrault: De nombreux Canadiens s'inquiètent de la tactique générale ou de la philosophie que nous allons adopter.

Le président: Je doute que nous puissions nous attendre à ce que le témoin réponde en détail aux questions de politique que vous évoquez dans votre question. Vous devriez interroger le ministre lui-même.

Le sénateur Ottenheimer: Je pourrais peut-être faire une suggestion utile au sénateur Perrault, et il pourrait en discuter avec son chef. Les sénateurs qui représentent le parti du gou-

[Text]

side of the house have not infrequently suggested that it might be beneficial to prestudy anticipated legislation in the area Senator Perrault is now bringing forward, that is, with respect to the GST. Frequently Conservative senators have suggested that a prestudy would be helpful. However, we cannot have prestudy *ad hoc* in a policy of not prestudy *ad infinitum*. We have to accommodate the *ad infinitum* and the *ad hoc*, although we may need a Latin scholar.

The Chairman: I would say that we could probably discuss that question *ad infinitum*.

Senator Ottenheimer: Or *ad hoc*.

The Chairman: I would say it might be something that somebody in the committee might consider in due course.

Senator Perrault: Mr. Chairman, surely my questions are quite proper. The witness talked about the government's program of fiscal action to reduce the deficit and to control the rate of growth of the public debt. Those are commendable objectives. I think we have a right to ask just how this tax grab, or these tax increases, and the GST are together lethal weapons against our twin problems of debt and deficit.

Senator Roblin: I am not sure my mathematics are all that solid but I think the witness did give us some kind of an answer. He told us, and his paper indicates, that we are going to get about \$3.6 billion extra as a result of these measures and at the time that these measures expire, which is from a higher income base than we have at the present time, the GST at that point is neutral. So it would mean that, in the interval, we are accumulating a little money, under the table, so to speak, which might be applied to deficit reduction in the future. I am not sure that that explanation is a good one but it occurs to me that it is a rationalization of the two positions.

However, I wanted also to inquire as to what the witness meant with respect to another matter connected with mathematics, and that is the reduction that we may expect to see in prices. I think the government's position is that the reduction, at least in theory, ought to be the full amount of the manufacturer's tax, which is 13.5 per cent. The question then arises as to mark-ups. I do not really think that the witness has said that the government is claiming that, as well as the 13 per cent tax reduction, the retailing public or other people are expected to reduce their margins on that account. So I think their margins remain, in dollar terms, just what they are now and that it is 13.5 per cent of the tax on which the reduction applies. I just wonder whether my mathematics are any good on that.

Mr. Willis: Yes, that is correct, senator. That is the point that I was making.

The Chairman: I am sure our committee will be having many discussions on this.

Senator Roblin: Yes. I agree with you on that.

The Chairman: On the effect of the goods and services tax, I pointed out in my comments that the question of mark-up was a very important one in the impact of sales taxes. My general

[Traduction]

vement à la Chambre ont assez souvent suggéré qu'il pourrait être utile d'étudier à l'avance les lois relatives au domaine qu'évoque le sénateur Perrault, comme la TPS. Les sénateurs du parti conservateur ont souvent laissé entendre qu'une étude préalable serait utile. Cependant, une politique *ad hoc* ne peut pas en rester *ad infinitum* à l'étape de l'étude préalable. Nous devons concilier les dimensions *ad hoc* et *ad infinitum*, au risque d'y perdre notre latin.

Le président: Il y a des chances que nous puissions discuter de cette question *ad infinitum*.

Le sénateur Ottenheimer: Ou de façon *ad hoc*.

Le président: C'est peut-être quelque chose que l'un des membres du comité envisagera d'étudier en temps voulu.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, j'estime que mes questions sont tout à fait recevables. Le témoin nous a parlé du programme de mesures fiscales que le gouvernement va adopter pour réduire le déficit et pour contrôler le taux de croissance de la dette publique. Ce sont là des objectifs louables. J'estime que nous avons le droit de demander de quelle façon ce prélèvement fiscal, ou ces augmentations fiscales, si vous voulez et la TPS peuvent ensemble s'avérer des armes mortelles pour vaincre les deux fléaux de la dette et du déficit.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas sûr d'être très bon en calcul, mais le témoin nous a donné certains éléments de réponse. Il nous a dit, et c'est ce qu'indique son mémoire, que ces mesures allaient nous rapporter environ 3.6 milliards de dollars de plus et que lorsqu'elles arriveront à expiration, nous disposerons d'une assiette fiscale supérieure à celle que nous avons actuellement. Par conséquent, la TPS sera neutre de ce point de vue là. Entre temps, cela signifie que nous accumulons un peu d'argent sous la table, si je puis dire, pour éponger à l'avenir notre déficit. Je ne suis pas sûr que cette explication soit la bonne, mais cela me semble une façon de justifier ces deux mesures.

J'aimerais toutefois demander au témoin ce qu'il a voulu dire, et c'est encore une question de mathématiques, à propos de la réduction des prix. Si j'ai bien compris, la position du gouvernement est que cette réduction, du moins en théorie, doit correspondre à la totalité de la taxe sur les ventes des fabricants, qui est de 13.5 pour cent. La question qui se pose alors est celle des marges. Je ne pense pas que le témoin ait voulu dire qu'en plus de la suppression de la taxe de 13 pour cent, le gouvernement s'attend à ce que les détaillants réduisent leurs marges. J'ai l'impression que leurs marges vont rester ce qu'elles sont aujourd'hui, en termes de dollars, et que la seule réduction des prix correspondra à la suppression de la taxe. Je me demande si mes calculs sont justes.

M. Willis: Absolument, sénateur. C'est exactement ce que je disais.

Le président: Je suis sûr que notre comité aura de nombreuses discussions là-dessus.

Le sénateur Roblin: Oui. Je suis d'accord avec vous.

Le président: Pour ce qui est de l'impact de la taxe sur les produits et services, j'ai signalé dans mes remarques que la question des marges était très importante. D'après mon expé-

[Text]

experience is that, when sales taxes go down, that is not necessarily reflected in lower retail prices to the same extent. I think we should leave it at that and, with your permission, unless there are further questions, we will call our next witnesses.

Would the representatives of Unilever please come forward? As I indicated earlier, fellow senators, one of the items in the bill that has created some problems is the shift of the sales tax burden from the manufacturer's level to the marketing level on detergents. Representation has been made to me and passed on to members of the committee from Mr. Lawrence Strong, who is the President of Unilever Canada. He is accompanied by Mr. Allan Wilson, a partner in the Commodity Tax Group of Price Waterhouse.

Mr. Strong, we would be pleased to hear your comments. We will then have some questions and we can get a response from the department.

Senator Ottenheimer: May I just ask a preliminary question? Are the witnesses representing the position of the industry or of a specific corporate interest, Unilever?

Mr. Lawrence Strong, President, Unilever Canada Limited: Mr. Chairman, we are here representing the views of Unilever Canada.

The Chairman: From what I gather, one major company in the industry is quite happy with the legislation. You can correct me if I am wrong, but I believe there are two major companies that are objecting to the changes. That would be Bristol-Myers and yourselves.

Mr. Strong: That is correct.

Senator Roblin: Is it correct, Mr. Chairman, that Bristol-Myers is objecting? I think they moved to change their corporate structure to minimize the tax.

The Chairman: I am not sure but I think we had some representation from Bristol-Myers indicating some concern.

Senator Roblin: It does not matter.

The Chairman: Mr. Strong, I have not read your submission but I hope that you will explain to the committee the difference in approach in a fairly fundamental way. I understand it because I have had some experience insofar as taxing at the manufacturer's level, and just how the mechanics work and what the results are. I think some of our members may have some difficulty with the concept.

Mr. Strong: I shall certainly try, Mr. Chairman, and if I cannot do it, then I am sure my colleague will be able to.

First of all, I should like to thank you for giving us the opportunity to talk to the committee about clause 8(1) of Bill C-20, which moves the tax to the wholesale level on laundry detergents. We particularly appreciate this opportunity since we did not have that chance when the bill was going through the House of Commons, primarily because the hearings there

[Traduction]

rience personnelle, j'ai pu constater que lorsqu'une taxe de vente diminue, cela n'entraîne pas nécessairement une baisse proportionnelle des prix au détail. Je pense que nous pourrions en rester là et, si vous me le permettez et s'il n'y a pas d'autre question, j'appellerai nos prochains témoins.

Les représentants d'Unilever pourraient-ils s'avancer, s'il vous plaît? Comme je vous l'ai dit plus tôt, messieurs les sénateurs, l'un des aspects de ce projet de loi qui a créé certaines difficultés concerne le déplacement du fardeau de la taxe de vente du niveau des fabricants vers celui des sociétés de commercialisation, pour ce qui est des détergents pour la lessive. M. Lawrence Strong, le président d'Unilever Canada m'a fait part de ses préoccupations et je les ai transmises aux membres du comité. M. Lawrence Strong est accompagné de M. Allan Wilson, qui fait partie du groupe des taxes à la consommation de Price Waterhouse.

M. Strong, nous serons très heureux d'entendre vos commentaires. Nous vous poserons ensuite des questions et nous tâcherons d'obtenir une réponse du ministère.

Le sénateur Ottenheimer: Pourrais-je poser une question préliminaire? Les témoins représentent-ils la position de l'industrie ou celle d'une compagnie particulière, à savoir Unilever?

M. Lawrence Strong, président, Unilever Canada Limited: Monsieur le président, nous sommes ici pour représenter le point de vue d'Unilever Canada.

Le président: D'après ce que je crois savoir, l'une des principales compagnies de ce secteur de l'industrie est tout à fait satisfaite de cette nouvelle loi. Corrigez-moi si je me trompe, mais j'ai l'impression que ce sont les deux autres qui se plaignent des changements, à savoir Bristol-Myers et vous-mêmes.

M. Strong: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Vous êtes sûr, monsieur le président, que Bristol-Myers s'oppose à la loi? Je crois qu'ils ont décidé de modifier la structure de leur entreprise afin de minimiser leurs taxes.

Le président: Je n'en suis pas sûr, mais je crois avoir reçu de la part de Bristol-Myers des représentations qui indiquent une certaine inquiétude.

Le sénateur Roblin: Cela ne fait rien.

Le président: Monsieur Strong, je n'ai pas lu votre mémoire mais j'espère que vous allez nous expliquer vos divergences d'opinion. Je comprends votre point de vue car j'ai acquis une certaine expérience de la taxe sur les ventes des fabricants, des mécanismes qui entrent en jeu et des résultats obtenus. Cependant, certains des membres de notre comité ont peut-être de la difficulté à saisir ce concept.

M. Strong: Je ferai de mon mieux, monsieur le président, et si je n'y arrive pas, je suis sûr que mon confrère le pourra.

Tout d'abord, j'aimerais vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant votre comité pour discuter de l'Article 8(1) du projet de loi C-20, qui déplace la taxe au niveau de la vente en gros des détergents pour la lessive. Nous nous félicitons d'autant plus de cette occasion que nous n'avons pas eu cette chance lorsque le projet de loi a été présenté à la Cham-

[Text]

came to a rather precipitous close and I am afraid we missed that opportunity as a result of some wrong information.

I thought I might start just by giving you a little bit of information about Unilever here in Canada. We are, in fact, the parent company of a number of operating companies but I think we are probably best known, at least we hope so, by our brands, which include such things as Becel margarine, Lipton soup, Pears soap, Vaseline, Q-Tips, and A & W hamburgers, although perhaps most importantly, as far as our discussion today, by such brands as Sunlight laundry detergent.

We have been operating in Canada for more than 100 years. Our sales currently are \$1 billion, and we really have a very significant investment in Canada. In the last three years alone, we have invested \$150 million in capital spending. We employ somewhere over 6,000 people from coast to coast. Our laundry detergent facilities, out of interest, were rebuilt back in the early 1980s at a cost approaching \$30 million of capital.

I think that everybody on the committee received a copy of the letter that I wrote to you, Mr. Chairman, way back on October 13, when we thought that the bill had already come to you from the other place. The brief that we have submitted today again is essentially the same. There is some additional information attached which deals with some of the difficulties that exist in defining laundry detergent.

If I can go back in time, we felt for many years that we paid too much tax with respect to our entire household products business. Our competitors, who had products co-packed, our competitors who imported, and those who sold private label brands, were all able to pay tax at a lower level than we were. At that stage, we were a fully integrated Canadian manufacturer. Of course, the reason for that is that our cost of goods included the cost of marketing and distributing of our products, and in many cases, our competitors did not have a similar cost.

I believe it was three or four years ago that the courts established the legality of setting up marketing companies. As a result of that court decision, we moved quickly to establish a marketing company, thereby creating for ourselves what we felt was a level playing field, as against the previous situation where we felt we were paying too much and were at a disadvantage.

The Chairman: What year was it that you established the marketing company?

Mr. Strong: I believe the final appeal was heard in 1985.

Mr. Allan Wilson, Tax Consultant, Commodity Tax Group, Price Waterhouse: Yes. The question was when we established the marketing company.

Mr. Strong: It was at the beginning of 1986.

[Traduction]

bre des communes. En effet, les audiences se sont terminées un peu précipitamment et je crains qu'un malentendu ne nous ait fait rater cette occasion.

Pour commencer, j'aimerais vous donner quelques renseignements au sujet d'Unilever Canada. En réalité, nous sommes la société mère de plusieurs compagnies d'exploitation, mais je crois que nous sommes sans doute mieux connus, du moins nous l'espérons, à travers les marques de nos produits, et notamment la margarine Becel, la soupe Lipton, le savon Pears, la Vaseline, les tiges de coton Q-Tips, les hamburgers A & W et surtout, ce qui nous intéresse aujourd'hui, les détergents pour la lessive Sunlight.

Nous sommes implantés au Canada depuis plus d'un siècle. À l'heure actuelle, notre chiffre de ventes représente un milliard de dollars et nous avons lourdement investi au Canada. Au cours des trois dernières années seulement, nous avons investi 150 millions de dollars, en immobilisations. Nous employons plus de 6000 personnes d'un océan à l'autre. Fait qui peut vous intéresser, nous avons reconstruit nos usines de détergents pour la lessive au début des années 1980, à un coût de près de 30 millions de dollars.

Je pense que tous les membres du comité ont reçu un exemplaire de la lettre que je vous ai adressée, M. le président, le 13 octobre, alors que nous pensions que ce projet de loi vous était déjà renvoyé par la Chambre. Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui dit essentiellement la même chose. Il comprend certains renseignements supplémentaires sur les difficultés qui se posent pour définir le terme de détergent pour la lessive.

Permettez-moi de faire une brève rétrospective. Pendant des années, nous avons pensé payer trop de taxes sur l'ensemble de nos activités de fabrication de produits ménagers. Nos concurrents, qui partagent leurs installations d'emballage avec d'autres, nos concurrents qui importent et enfin nos concurrents qui vendent sous marque de commerce privée ont tous été en mesure de payer la taxe à un niveau plus bas que nous. À l'époque où la taxe est entrée en vigueur, nos activités de fabrication au Canada étaient déjà pleinement intégrées. Ce qui signifie bien sûr que le coût de nos produits comprenaient également le coût de la commercialisation et de la distribution, contrairement à ce qui se passait souvent chez nos concurrents.

C'est il y a trois ou quatre ans, je crois, que les cours ont établi qu'il était légal de constituer des sociétés de commercialisation. Suite à cette décision des cours, nous nous sommes empressés de constituer une société de commercialisation, de façon à nous retrouver sur ce qui nous semblait être un pied d'égalité avec nos concurrents. Nous trouvions que jusque-là nous avions été désavantagés en payant trop de taxes.

Le président: En quelle année avez-vous constitué votre société de commercialisation?

M. Strong: Je crois que l'appel final a été entendu en 1985.

M. Allan Wilson, fiscaliste, Groupe des taxes à la consommation, Price Waterhouse: Oui, la question était: «Quand avons-nous constitué notre société de commercialisation?»

M. Strong: Au début de 1986.

[Text]

The Chairman: So, for the last three years, you have been operating through a marketing company?

Mr. Strong: Yes, that is correct. It is also important to point out that there are many other industries currently operating on a similar basis. Why then the current change introduced by the government? I would stress that this is a change that is going to be put in place for one year only at a time when the goods and services tax is expected to be introduced on January 1, 1991. We do not believe it is for the purpose of generating revenue. In fact, depending on the definition of laundry detergents, the amount raised could be as little as \$5 million and at the outside \$10 million. Compared to some of the numbers that I heard referred to earlier, I think that amount would almost disappear into the ground in that context.

It is clearly not the principle of marketing companies because the government has allowed many industries to continue to operate with marketing companies. If all of those industries were to be treated the same way as laundry detergents, the additional revenue would amount to approximately \$300 million per year. So what we have is a situation where the government is focusing on laundry detergents and raising perhaps \$5 million, in the context of other industries that are following the same way of doing business where the amount raised could be \$300 million.

The Chairman: Are you marketing other products through your marketing arm?

Mr. Strong: Yes, we are marketing a number of what are broadly called household chemical products. This is done through our Lever Brothers subsidiary where we have a marketing and distributing division.

The Chairman: And those products are not affected by this bill?

Mr. Strong: It is unclear, Mr. Chairman, at the present time as to how many of them will be swept up, but these are products that are used for washing dishes, either by hand in the sink or in automatic dishwashers, and it could include products like fabric softeners that are added to the laundry. Currently our belief is that some of those will be not be caught up, but some may be.

The Chairman: What about other products that Unilever makes? Do you make a soap?

Mr. Strong: Yes, we make soaps.

The Chairman: What is the brand name of your soap?

Mr. Strong: Dove would be one soap.

The Chairman: Is Dove handled through a marketing arm?

Mr. Strong: Yes, we are structured with a marketing company.

The Chairman: Is Dove affected by this?

Mr. Strong: No, I do not believe Dove would be affected by this.

[Traduction]

Le président: Donc, vous opérez depuis trois ans par l'intermédiaire d'une société de commercialisation?

M. Strong: Oui. Il est important de noter qu'un grand nombre d'autres secteurs fonctionnent de la même façon. Pourquoi le gouvernement a-t-il donc décidé de changer cela? Je voudrais insister sur le fait que ce changement ne restera en vigueur qu'un an, c'est-à-dire jusqu'à ce que la taxe sur les produits et services soit appliquée le 1^{er} janvier 1991. Nous ne pensons pas que l'objectif recherché soit de générer des recettes. En réalité, selon ce que l'on entend par détergents pour la lessive, les montants perçus seraient de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars. En comparaison avec certains chiffres que j'ai entendus plus tôt, c'est pratiquement négligeable.

Ce n'est manifestement pas le principe de la constitution de sociétés de commercialisation qui est en cause, dans la mesure où le gouvernement permet à de nombreux secteurs industriels de continuer à opérer par leur intermédiaire. Si tous les produits de ces industries étaient taxés de la même façon que les détergents pour la lessive, cela représenterait environ 300 millions de dollars de recettes par an. Le gouvernement s'acharne sur les détergents pour la lessive qui lui permettront peut-être de percevoir 5 millions de dollars, alors qu'il pourrait en percevoir 300 millions, si toutes les autres industries qui fonctionnent de la même façon avaient le même traitement fiscal.

Le président: Est-ce que vous distribuez d'autres produits par l'intermédiaire de votre société de commercialisation?

M. Strong: Oui, nous commercialisons ce que l'on appelle dans l'industrie des produits chimiques de ménage. Nous opérons par l'entremise de notre filiale Lever Brothers, qui comprend une division de la fabrication, de la commercialisation et de la distribution.

Le président: Et ces autres produits ne sont pas touchés par ce projet de loi?

M. Strong: Pour le moment, nous ne savons pas encore très bien, M. le président, combien de ces produits seront touchés. Il s'agit de produits que l'on utilise pour laver la vaisselle, soit à la main dans un évier soit dans un lave-vaisselle. Il se peut que soient inclus des produits comme les adoucissants, que l'on ajoute à la poudre. Nous pensons que tous ne seront pas touchés, mais certains le seront peut-être.

Le président: Parlez-nous des autres produits que fabrique Unilever. Est-ce que vous fabriquez du savon?

M. Strong: Oui, nous fabriquons du savon.

Le président: Quelle est la marque de votre savon?

M. Strong: Dove en est une.

Le président: Les produits Dove sont-ils distribués par l'entremise d'une société de commercialisation?

M. Strong: Oui, notre structure comprend une société de commercialisation.

Le président: Les produits Dove sont-ils touchés?

M. Strong: Non, je ne crois pas.

[Text]

The Chairman: So what you are saying is that it is this narrow category of products?

Mr. Strong: That is right. It appears to be a very narrow series of products. In fact, it is so narrow that a product like laundry soap is not covered by this proposed legislation, yet its function is exactly the same as that of a laundry detergent, for washing the laundry.

We feel that this move is not based on principle. I have also heard the view expressed that it is eliminating an inequality that exists. I have to submit that I do not think that is the case. I think the current law is equal for everyone. For a number of years everyone has had the opportunity to organize themselves in the way that we have. Some either chose not to or, for some reasons which I do not understand, feel that they cannot. So I think it is incorrect to say that the way things are currently structured in terms of the law does not provide a level playing field. I believe it is level, however, some people chose to organize their affairs in such a way that created an apparent inequity.

With respect to our performance in this category, at this point it is also important to point out that we have perhaps a quarter of the market. We are number two. We lose money in this product category, and when the sales tax increase goes through, we will lose more money because we will not be in a position to move our prices at all because our major competitor, who is complaining about our current structure, is the dominant factor in the marketplace. I will just make that point. The final point is—

Senator Poitras: Your marketing company loses money, but not necessarily the manufacturing company.

Mr. Wilson: The point is that there is a loss overall. If you look at the results of operations for Lever Brothers in selling its laundry detergents, it loses money even with the marketing company, which saves it some federal sales tax. It will lose more money if this shift in the wholesale level takes place because the market is dominated by one manufacturer, which sets the prices.

The Chairman: But they are not necessarily losing money.

Mr. Wilson: No.

Senator Ottenheimer: Is the wholesale company of Lever Brothers now losing money?

Mr. Wilson: Yes. It is.

Senator Ottenheimer: Abstracting the wholesale from the entire corporate operation?

Mr. Wilson: That is correct. The marketing and distributing company loses all of the money because in order to have a valid, distinct manufacturing entity, it needs to show a profit.

[Traduction]

Le président: Il s'agit donc d'une catégorie relativement étroite de produits?

M. Strong: C'est exact. Il semble qu'il s'agisse d'une série très limitée de produits. En fait, elle est tellement limitée qu'un produit comme le savon de Marseille n'est pas couvert par le projet de loi proposé, alors qu'il fonctionne exactement comme un détergent pour la lessive, c'est-à-dire qu'il sert à laver le linge.

Nous avons l'impression que cette décision ne remet pas en cause un principe. J'ai également entendu dire qu'il s'agissait d'éliminer une inégalité. Permettez-moi de dire que je doute que ce soit le cas. La présente loi est aussi juste pour les uns que pour les autres. Tout le monde a eu plusieurs années pour s'organiser comme nous l'avons fait. Certains ont choisi de ne pas le faire ou ont jugé qu'ils ne le pouvaient pas, pour des raisons que je ne comprends pas. Par conséquent, je trouve qu'il n'est pas juste de dire que la structure actuelle de la loi ne place pas tout le monde sur un pied d'égalité. Je pense que nous sommes tous sur un pied d'égalité. Simplement, certains ont choisi d'organiser leurs activités de façon à créer une apparence d'inégalité.

Pour ce qui est de notre rendement dans cette catégorie de produits, j'aimerais vous signaler que nous détenons à peu près le quart du marché. Nous sommes en deuxième position. Nous perdons de l'argent pour cette catégorie de produits, et lorsque l'augmentation de la taxe de vente va entrer en vigueur, nous en perdrons encore plus car nous ne serons pas en mesure de changer nos prix. En effet, notre principal concurrent, qui se plaint de notre structure actuelle, se trouve occuper une position dominante sur le marché. Je voulais que vous le sachiez. Finalement . . .

Le sénateur Poitras: Vous perdez de l'argent au niveau de la commercialisation mais pas nécessairement au niveau de la fabrication.

M. Wilson: C'est une perte globale. Si vous examinez les résultats d'exploitation de Lever Brothers, responsable de la vente des détergents pour la lessive, vous verrez que cette compagnie perd de l'argent malgré la société de commercialisation qui permet d'économiser une partie de la taxe de vente fédérale. Elle en perdra encore plus si la taxe est prélevée au niveau du gros, dans la mesure où le marché est dominé par un seul fabricant, qui fixe les prix.

Le président: Mais ils ne perdront pas nécessairement de l'argent.

M. Wilson: Non.

Le sénateur Ottenheimer: Est-ce que la compagnie de gros de Lever Brothers perd de l'argent?

M. Wilson: Oui.

Le sénateur Ottenheimer: Si l'on sépare les activités de gros de l'ensemble des activités de la compagnie?

M. Wilson: C'est exact. La société de commercialisation et de distribution assume toutes les pertes puisque, pour que les activités de fabrication fonctionnent bien de leur côté, il est nécessaire qu'elle enregistre des profits.

[Text]

Senator Ottenheimer: I understand that the distribution company or the wholesale company is losing money.

Mr. Wilson: Yes.

Senator Ottenheimer: If you put the distribution company and the manufacturing company together and regard it as one pot, money is being lost.

Mr. Wilson: That is correct.

Senator Ottenheimer: But distinguishing between the two, does the manufacturing company itself, abstracted from the combination, lose money?

Mr. Wilson: No, it does not. The reason, very simply, is one has to have a supposed reasonable transfer price between the two entities to substantiate the separate existence, so a reasonable transfer price ordinarily includes a profit. That is the way the transfer price is structured. In essence, very frankly, too much federal sales tax is being paid today by that manufacturing company because of a relatively artificial high transfer price.

Senator Ottenheimer: I do not want to pursue this as the witness is still in the course of his presentation, but I think it should be clear that we are talking about two companies, the manufacturing and the wholesale, although there might be a number of others. The wholesale is losing money, and if you put the two together they are losing money, but in fact the manufacturing company is in a profit situation.

Mr. Wilson: That is correct.

Mr. Strong: That is correct. Just to clarify the point, those parts of those company operations that relate to laundry detergents are losing money, but we have other products that are profitable.

Senator Ottenheimer: That is even more complex then.

The Chairman: On the item of detergents, the overall picture is a loss.

Mr. Wilson: Yes.

Mr. Strong: Correct.

The Chairman: But the company as a whole makes money because they have dozens of other products and investments.

Senator Ottenheimer: For the sake of clarification, when one says the wholesale company is losing money, is it in its detergent wholesaling operations that it is losing money and not in the entirety of its wholesale operations or is it losing money in its wholesaling operation per se?

Mr. Strong: It depends on the year. We are losing money in the detergent part of the wholesaling company. In terms of the other products in aggregate, it depends on new product activity and the investment spending that we are undertaking. So some years it would be a loss in total, and for other years it may be a break-even situation.

Senator Ottenheimer: Sometimes I assume that this would not be an unusual corporate practice that within a wholesale or distribution operation the object is to make a profit for the

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: Si je comprends bien, la société de distribution ou de gros perd de l'argent.

M. Wilson: Oui.

Le sénateur Ottenheimer: Même si l'on regroupe les activités de distribution et de fabrication, la compagnie enregistre des pertes.

M. Wilson: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Mais si l'on fait une distinction entre ces deux activités, est-ce que la compagnie de fabrication, prise séparément, perd de l'argent?

M. Wilson: Non. La raison est très simple: pour que ces deux entités puissent exister séparément, il est nécessaire que le prix de transfert de l'une à l'autre soit raisonnable, et habituellement, un prix de transfert raisonnable inclut un profit. C'est la façon dont le prix de transfert est structuré. Très franchement, je trouve que la compagnie de fabrication paye beaucoup trop au titre de la taxe fédérale de vente, et cela à cause d'un prix de transfert relativement et artificiellement élevé.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne veux pas poursuivre là-dessus puisque le témoin n'a pas terminé sa présentation, mais il faut qu'il soit bien clair que nous parlons ici de deux compagnies différentes, le fabricant et la compagnie de gros, mais qu'il y en a peut-être d'autres. Prises ensemble ces deux compagnies perdent de l'argent et prise séparément la compagnie de gros perd de l'argent, mais en fait le fabricant enregistre des profits.

M. Wilson: C'est exact.

M. Strong: C'est exact. Pour préciser, je dirais que ces deux compagnies perdent de l'argent pour ce qui est de leurs activités liées aux détergents pour la lessive, mais nous avons d'autres produits rentables.

Le sénateur Ottenheimer: La situation est encore plus complexe, alors.

Le président: Pour les détergents, vous perdez de l'argent.

M. Wilson: Oui.

M. Strong: C'est exact.

Le président: Mais la compagnie dans son ensemble fait de l'argent grâce à ses investissements et à ses douzaines d'autres produits.

Le sénateur Ottenheimer: Pour plus de clarté, quand vous dites que la compagnie de gros perd de l'argent, est-ce que vous voulez parler des activités de vente en gros des détergents ou de l'ensemble des activités de vente en gros?

M. Strong: Ça dépend des années. La vente en gros des détergents nous fait perdre de l'argent. Quant aux autres produits, tout dépend des dépenses d'investissement que nous effectuons et tout dépend du succès ou de l'échec des nouveaux produits. Certaines années, nous perdons de l'argent et d'autres années, nous rentrons dans nos frais.

Le sénateur Ottenheimer: L'objectif visé étant que tous les actionnaires fassent un profit, je suppose qu'il n'est pas rare que dans une compagnie de distribution ou de vente en gros,

[Text]

shareholders in its totality, and it is not unusual that item A or B might lose, but the presence of A or B in the market enhances the presence of items C, D or E. So to a certain extent there is an interdependence. Detergent wholesaling is not the sole activity of the wholesaling company of Lever Brothers.

Mr. Strong: No, we sell other products.

Senator Poitras: We call that a lost leader.

Mr. Strong: It is certainly a leading loss.

The Chairman: Would it be fair to say that you really did not set up your marketing division to make a profit? It is really carrying on a function that in earlier times was performed by the manufacturing operation itself; is that not so? Are you budgeting to break even in marketing?

Mr. Strong: Over all we would like to be in a position to make a reasonable return on an aggregate investment. We are falling well short of that, I have to say. When we organized ourselves in the way in which we did after the court case, we did so to keep our costs to a minimum.

The Chairman: You have not answered the question, Mr. Strong.

Mr. Strong: Could you, then, repeat it?

The Chairman: The question was: Were you really setting up the distribution arm or marketing division to break even?

Mr. Strong: No, we would like it make money, too.

The Chairman: Have you ever made money in the distribution or marketing division?

Mr. Strong: I do not believe that in recent years we have, no.

Senator Simard: I believe you said that you had 25 per cent of the laundry detergent market.

Mr. Strong: Yes, as we define it.

Senator Simard: What percentage of your operation is the laundry detergent aspect of it?

Mr. Strong: It is just under 10 per cent of all of Unilever's operations, which is a sizeable portion.

The Chairman: Do you have anything further that you wish to say in conclusion, Mr. Strong?

Mr. Strong: I touched a little on the question of definition. It is not quite as simple as it sounds to define "laundry detergents" and we are already involved in discussions on that point. One wonders whether, given that we are only talking about this measure for a period of a year, that makes sense. This measure would also mean that we would be required to involve ourselves in a lot of administrative hassle, again for the sake of one year's transition. Quite frankly, we do not really understand the logic of moving the sales tax on laundry detergents.

[Traduction]

l'article A ou B perde de l'argent, mais que la présence sur le marché de cet article A ou B permette de rentabiliser l'article C, D ou E. Il existe donc une certaine interdépendance des produits. La vente en gros de détergents n'est pas la seule activité de la compagnie de gros de Lever Brothers.

M. Strong: Non, nous vendons aussi d'autres produits.

Le sénateur Poitras: C'est ce que l'on appelle les produits d'appel.

M. Strong: Nous enregistrons définitivement des pertes sur ces produits.

Le président: Peut-on vraiment dire que ce n'est pas pour faire un profit que vous avez constitué votre division de la commercialisation? Si j'ai bien compris, elle assume des fonctions exécutées jusque-là par le fabricant. C'est bien cela? Quand vous établissez votre budget, est-ce que vous cherchez à rentrer dans vos frais pour ce qui est de vos activités de commercialisation?

M. Strong: Nous aimerions avoir un rendement raisonnable sur l'ensemble de nos investissements. Nous en sommes loin, je dois dire. Quand nous nous sommes organisés comme nous l'avons fait suite à la décision de la cour, notre objectif était de minimiser nos coûts.

Le président: Vous n'avez pas répondu à ma question, M. Strong.

M. Strong: Pourriez-vous la répéter, s'il vous plaît?

Le président: Ma question était la suivante: lorsque vous avez constitué votre division de commercialisation ou de distribution, votre objectif était-il uniquement de rentrer dans vos frais?

M. Strong: Non, nous aimerions qu'elle fasse aussi des profits.

Le président: Votre division de distribution ou de commercialisation a-t-elle déjà réalisé des profits?

M. Strong: Pas au cours des dernières années, je crois.

Le sénateur Simard: Je crois que vous avez dit que vous détenez 25 pour cent du marché des détergents pour la lessive.

M. Strong: Selon la définition que nous donnons à ce terme.

Le sénateur Simard: Les détergents pour la lessive représentent quel pourcentage de vos activités?

M. Strong: Un peu moins de 10 pour cent de l'ensemble des activités d'Unilever, ce qui est beaucoup.

Le président: Avez-vous autre chose à dire en conclusion, M. Strong?

M. Strong: J'ai vaguement parlé de la question des définitions. Il n'est pas aussi simple que cela en a l'air de définir «les détergents pour la lessive», et nous sommes d'ailleurs en pourparlers sur ce sujet. Étant donné que cette mesure ne doit s'appliquer que pour un an, on peut se demander si cela vaut la peine. Cela va nous obliger à des tas de traces administratifs, tout ça pour une période de transition d'un an. Bien franchement, nous ne voyons pas l'intérêt de modifier la taxe de vente sur les détergents pour la lessive. Quoi qu'il en soit, nous vou-

[Text]

In any case, we would like to request that your committee consider amending Bill C-20 by deleting subclause 8.(1).

Senator Ottenheimer: I am not sure if I fully understand this situation. My understanding—and this is, in a sense, preliminary to your presentation—is that, with the introduction of the GST, tax will be shifted from the manufacturer to the wholesaler in general for all industries and that Bill C-20 will be operative in the interim period and will have this particular effect upon the laundry detergent industry. Is the objection of Unilever to this interim measure as such or is it to the general principle of the transfers of the tax from the manufacturing level to the wholesale level?

Mr. Strong: Our objection is purely to this interim measure.

Senator Ottenheimer: This interim measure will probably last—although one cannot foresee such a period or whether the law will, indeed, pass—one to two years. What I have difficulty in understanding is how that could be of such consuming importance to Unilever, a corporate entity of such magnitude and international importance. It is not as though Unilever is a small operation which, within a year or two due to this specific interim measure, might fold or go under. You are among the world's enormous corporate entities. I find your concern difficult to rationalize.

Mr. Strong: We are certainly large, senator, but that does not mean that we should stand by and say nothing if we think something that is inappropriate is being imposed upon us. We want to stand up and be counted.

The Chairman: And from what I gather, this is not inconsequential. If Unilever has 25 per cent of the market and if it is true that this measure will bring to the federal government \$5 million, then it does not seem to be inconsequential.

Mr. Strong: That amount will depend upon how the category is defined, Mr. Chairman. For our 25 per cent of the market, we calculate that the amount will be approximately \$3.5 million. That is the amount that will be raised by the government.

The Chairman: That amount will be carried by your company?

Mr. Strong: That is right.

The Chairman: That is, if you are not able to raise your prices.

Mr. Strong: We will not be able to raise our prices, and if that \$3.5 million goes to the government in sales tax, at some point our income tax will be lower because it will be offset by a certain amount. The net gain to the government, therefore, is really quite small, but the impact upon us next year is material.

Senator Perrault: I believe the witness stated, Mr. Chairman, that Sunlight powdered detergent and liquid detergent have a market share of 25 per cent.

[Traduction]

driens demander à votre comité d'envisager de modifier le projet de loi C-20 en supprimant le paragraphe 8(1).

Le sénateur Ottenheimer: Je ne suis pas sûr de très bien comprendre la situation. Je crois savoir—ou je le croyais avant votre présentation—qu'avec l'entrée en vigueur de la TPS, la taxe sera prélevée au niveau de la vente en gros plutôt qu'au niveau de la fabrication dans tous les secteurs de l'industrie, et que le projet de loi C-20 sera en vigueur pendant cette période intérimaire, avec l'effet que l'on sait sur l'industrie des détergents pour la lessive. Est-ce à cette mesure intérimaire en tant que telle que la compagnie Unilever s'oppose, ou bien est-ce au principe général du transfert de la taxe du niveau de la fabrication au niveau de la vente en gros?

M. Strong: Nous nous opposons uniquement à cette mesure intérimaire.

Le sénateur Ottenheimer: On ne sait pas si la loi sera adoptée, mais je suppose que cette mesure intérimaire ne durera probablement pas plus d'un an ou deux. Je ne comprends pas pourquoi cela a tellement d'importance pour une compagnie comme Unilever, de taille et d'envergure internationales. Ce n'est pas comme si Unilever était une petite compagnie, que l'application pendant un an ou deux d'une mesure provisoire comme celle-ci risquerait d'acculer à la faillite. Unilever fait partie des plus grosses compagnies mondiales. J'ai du mal à m'expliquer ce que vous craignez.

M. Strong: Nous sommes une grosse compagnie, certes, M. le sénateur, mais ce n'est pas une raison pour nous croiser les bras sans rien dire, si on cherche à nous imposer une mesure que nous jugeons inappropriée. Nous voulons faire entendre notre opinion et nous voulons que l'on en tienne compte.

Le président: Si j'ai bien compris, les conséquences de cette mesure ne sont pas négligeables. Si Unilever détient 25 pour cent du marché et s'il est vrai que cette mesure rapportera 5 millions de dollars au gouvernement fédéral, cela n'est pas négligeable.

M. Strong: Tout dépend de la définition retenue, M. le président. Pour les 25 pour cent du marché que nous détenons, nous avons calculé que cette mesure rapportera environ 3,5 millions de dollars au gouvernement.

Le président: C'est ce que votre compagnie devra payer?

M. Strong: Oui.

Le président: Si vous ne trouvez pas le moyen d'augmenter vos prix.

M. Strong: Nous n'aurons pas les moyens d'augmenter nos prix et si le gouvernement empoche ces 3,5 millions de dollars au titre de la taxe de vente, nos impôts sur le revenu seront d'autant moins élevés. Par conséquent, le gain net sera mineur pour le gouvernement, tandis que l'an prochain l'impact sera très lourd pour nous.

Le sénateur Perrault: M. le président, je crois que le témoin a affirmé que les détergents liquides et en poudre de la marque Sunlight représentaient 25 pour cent du marché.

[Text]

Mr. Strong: That market share is a little under 20 per cent. We have other products besides Sunlight. We have a liquid product called Wisk, another product called Surf and another product called All.

Senator Perrault: Is there an industry-wide association of detergent manufacturers? If so, has this measure been discussed by the members of that association?

Mr. Strong: I do not think there has been a lot of discussion on this matter because it is one of the issues on which there is some conflict.

Senator Perrault: I gather there is keen competition in this industry for the market share.

Mr. Strong: Yes, there is.

Senator Perrault: The clear implication here is that Procter & Gamble have soft-soaped the Ministry of Finance on this one.

Mr. Strong: I wish I had thought of that line myself, senator.

Senator Perrault: I do not want to be facetious when I say that because the implication is, indeed, there. Do you have any theory as to why that is so? Just for purposes of information, why would Procter & Gamble not take advantage of a legal method by which to minimize a corporate tax on a product? It seems to be almost incomprehensible that a company engaged in this extremely competitive industry would not opt for the course of action that you have undertaken.

Mr. Strong: Speaking for myself, I really do not know the answer to that question. My colleague may have some views.

Mr. Wilson: I suspect that it may be nothing more than intransigence, senator, a sense of "It's too much trouble for us, so we would rather make everybody else pay too much tax than go to the necessary trouble to ensure that we pay the right amount."

Senator Perrault: Are there any non-tax advantages of a separate marketing subsidiary? There are tax advantages; you have pointed them out, and it is a perfectly legal course of action that you have chosen. Are there any other advantages to having a separate marketing arm in a corporation of your type?

Mr. Strong: I think that on occasion it can sharpen management focus on particular functions and can give a clearer delineation of responsibilities.

Senator Perrault: You have been asked why your corporation, an enormous company of this size, is concerned about only \$3.5 million. That, however, is quite a fair chunk of money when one is operating below normal margins, I would think.

Mr. Strong: We certainly view it as a significant amount.

The Chairman: Does that \$3.5 million constitute a loss to your company?

[Traduction]

M. Strong: Ces produits représentent un peu moins de 20 pour cent. Nous avons d'autres produits que Sunlight. Nous avons trois autres produits liquides, Whisk, Surf et All.

Le sénateur Perrault: Existe-t-il une association de fabricants de détergents? Si oui, cette mesure a-t-elle été discutée par ses membres?

M. Strong: Je ne pense pas que l'on ait beaucoup discuté de cette question, dans la mesure où elle fait justement partie des questions controversées.

Le sénateur Perrault: Je crois comprendre que la concurrence est très forte pour s'approprier cette part du marché.

M. Strong: Oui.

Le sénateur Perrault: Ce qui sous-entend clairement que Procter & Gamble a peut-être passé de la pommade au ministre des Finances.

M. Strong: Elle est bonne, M. le sénateur, j'aurais aimé y penser moi-même.

Le sénateur Perrault: Je ne veux pas faire d'ironie mais je trouve que le sous-entendu est clair. Quelle est votre théorie sur la question? Par curiosité, pouvez-vous nous dire pourquoi Procter & Gamble n'ont pas choisi de tirer parti d'un moyen légal leur permettant de minimiser leurs taxes sur un produit? Je trouve incompréhensible qu'une compagnie opérant dans un contexte aussi concurrentiel ne fasse pas les mêmes choix que vous.

M. Strong: En ce qui me concerne, je ne connais pas la réponse. Mon confrère a peut-être une opinion sur la question.

M. Wilson: C'est peut-être tout simplement de l'intransigence, sénateur, une façon de dire: «C'est trop compliqué pour nous et nous préférons que tous les autres paient trop de taxes plutôt que nous prenions les mesures nécessaires pour ne pas en payer plus qu'il ne faut.»

Le sénateur Perrault: Le fait de créer une filiale séparée responsable des activités de commercialisation représente-t-il des avantages autres que fiscaux? Vous nous avez parlé des avantages fiscaux et l'initiative que vous avez prise est parfaitement légale. Y a-t-il des avantages autres que fiscaux à créer une société séparée pour la fonction commercialisation dans une compagnie comme la vôtre?

M. Strong: Je crois qu'à l'occasion cela permet à la direction de concentrer son attention sur certaines fonctions particulières et cela permet de délimiter plus clairement les responsabilités.

Le sénateur Perrault: On vous a demandé pourquoi votre compagnie, une compagnie énorme, se préoccupait autant de 3,5 millions de dollars. Cependant, lorsque l'on fonctionne à en deçà des marges normales de profit, je suppose que ça fait pas mal d'argent.

M. Strong: Nous considérons que cela fait pas mal d'argent.

Le président: Cela représente-t-il une perte de 3,5 millions de dollars pour votre compagnie?

[Text]

Mr. Strong: That will be an additional loss in laundry detergents to us next year.

Senator Ottenheimer: It is not necessarily a loss to the wholesale company, is it?

Mr. Strong: Yes.

Senator Ottenheimer: Will it be a loss to the wholesale company or a loss to the detergent selling aspect of the company?

Mr. Strong: It would be the same because that is an incremental effect.

Mr. Wilson: It is a loss to the wholesale company because that is the company that will pay the extra tax.

Senator Ottenheimer: It is a loss of revenue but it does not mean that the manufacturing company itself will lose \$3.5 million?

Senator Perrault: That is the net damage to be suffered by the company?

Mr. Strong: Correct.

Senator Ottenheimer: But it would still be \$3.5 million less profit; is that correct?

Mr. Strong: A larger loss, yes.

Mr. Wilson: The results of the manufacturing company likely would not change.

Senator Ottenheimer: No, the wholesaling company.

Mr. Wilson: The wholesaling company would be out of pocket \$3.5 million.

Senator Ottenheimer: I want to relate it to something that the witness said earlier, which is that there are scenarios whereby within the wholesaling company the detergent selling aspect loses money, but the overall activities of the wholesaling or distributing earn money. What I am trying to identify is: The \$3.5 million will obviously be a loss, if the figures are correct, in the detergent wholesaling activity, but will it necessarily mean that there will be a non-profit position of the overall wholesaling or distributing company?

Mr. Strong: For next year I believe that it will. We have not finished all of our budgets for next year, but I believe it will create a loss.

Senator Perrault: I have one final question. Perhaps we are unduly complicating this. Politicians like using the expression the "level playing field", we hear it all over. What you are really saying is that you welcome a level playing field but you say that you are now occupying space in the playing field, that you are using a legitimate method to minimize tax payable, and that somehow this bill is going to provide an advantage for another company which had full opportunity to take advantage of the same régime that you have established in your company operations. This is really what you are saying?

[Traduction]

M. Strong: C'est un montant qui va s'ajouter aux pertes que nous allons enregistrer l'an prochain dans nos activités de détergents pour la lessive.

Le sénateur Ottenheimer: Ce ne sera pas nécessairement une perte pour la compagnie de vente en gros, si?

M. Strong: Si.

Le sénateur Ottenheimer: Est-ce que ce sera une perte pour la compagnie de vente en gros ou bien est-ce que ce sera seulement une perte au niveau des activités de vente de détergents de votre compagnie?

M. Strong: L'effet sera le même puisqu'il s'agit d'une perte supplémentaire.

M. Wilson: Il s'agit d'une perte pour la compagnie de vente en gros puisque c'est elle qui devra payer le supplément de taxe.

Le sénateur Ottenheimer: C'est un manque à gagner, mais cela ne veut pas dire que le fabricant va perdre 3,5 millions de dollars.

Le sénateur Perrault: C'est un manque à gagner net que la compagnie va subir?

M. Strong: C'est cela.

Le sénateur Ottenheimer: Cela veut dire qu'elle enregistrera 3,5 millions de dollars de profit en moins. C'est bien cela?

M. Strong: Les pertes seront plus importantes, oui.

M. Wilson: Mais les résultats d'exploitation du fabricant ne changeront pas.

Le sénateur Ottenheimer: Non, je voulais parler de la compagnie de vente en gros.

M. Wilson: Il lui manquera 3,5 millions de dollars.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais revenir sur ce qu'a dit le témoin un peu plus tôt: il nous a parlé de scénarios où les activités de vente de détergents de la compagnie de gros perdent de l'argent, mais où l'ensemble des activités de la compagnie de gros ou de distribution enregistrent un profit. J'essaie de savoir ceci: de toute évidence, si les chiffres sont exacts, les activités de vente en gros de détergents subiront une perte de 3,5 millions, mais cela veut-il nécessairement dire que l'ensemble des activités de vente en gros ou de distribution se trouveront dans une position de non-rentabilité?

M. Strong: Pour l'année prochaine, je crois que c'est ce qui va se passer. Nous n'avons pas terminé tous nos budgets pour l'an prochain, mais je crois qu'il y aura une perte.

Le sénateur Perrault: J'ai une dernière question. Nous compliquons peut-être les choses inutilement. Ce que vous nous dites—et c'est une expression que les politiciens adorent et que l'on entend partout—c'est que vous voulez être sur un pied d'égalité avec vos concurrents face au marché. Mais vous nous dites aussi que vous occupez une certaine part de ce marché, que vous employez une méthode tout à fait légitime pour minimiser vos taxes et que ce projet de loi va avantager d'autres compagnies qui ont eu tout le temps de faire ce que vous avez fait pour bénéficier du régime fiscal en vigueur. C'est bien ce que vous nous dites?

[Text]

Mr. Strong: That is right, the current structure is a "level playing field". It is just that one major company has chosen not to take advantage of it.

Senator Perrault: And this looks like a special accommodation of some sort?

Mr. Strong: Now, by making the change it will certainly have a negative impact on us. Frankly, it is the motive for that change that worries us, because it does not appear to be one of principle. It is not a general attack on marketing companies. It is not a grab for revenue. Therefore we are left at the point of saying "It is not making a more level playing field, it just changes the level of the land." For that reason we say, "Why are we doing it"?

Senator Frith: I have a short supplementary question. I am on a search to find someone to explain that metaphor to me, a "level playing field". I mean a playing field is a field that has some teams or players on it. If it is rough instead of level, and I assume that each team has a chance and they change ends anyway. Could you give me an illustration of a situation where someone loses because the playing field is not level?

Mr. Strong: I can give you a simple example, one that affected us five or six years ago. We invested to manufacture a certain type of product. That was when we were an integrated company. We manufactured that product and we paid our sales tax at the highest level. We will say that it was 100 and we paid 10 per cent; so we paid \$10 in tax. The guy down the street does not invest in manufacturing facilities. He buys it from a shop down the road for \$50. He pays 10 per cent of \$50 in tax and then can lay his marketing and distributing costs on top of that. We view that as an uneven playing field because we, believe it or not, have invested in our manufacturing facilities and for that privilege we have paid more tax.

Senator Frith: You have misunderstood my question. I was asking for someone to explain to me the metaphor "level playing field". No one yet has been able to answer that. But go ahead.

Senator Roblin: I would like to ask about this question of definitions. The point was raised in your submission that the definition of the product was difficult. I see that the department has asked for your views on definitions. What do you think of that suggestion? Are you satisfied with that breakdown in definitions?

Mr. Wilson: I think it is important to back up and ask what the objective was in what is now being called the P&G amendment. The problem very simply is that if you look at the marketplace, the concern that Procter & Gamble had was that Tide pays tax on a number or an amount which includes marketing and distributing costs, and Sunlight soap pays tax on a pure manufacturing cost, and they did not like that. So there you have a situation where the major player in the market lobbied

[Traduction]

M. Strong: C'est bien cela, à l'heure actuelle, nous sommes tous sur un pied d'égalité, et il n'y a qu'une seule grosse compagnie qui a choisi de ne pas tirer parti de la situation.

Le sénateur Perrault: Et vous trouvez que cela ressemble à un arrangement?

M. Strong: Ce changement aura évidemment un impact négatif pour nous. Ce qui nous préoccupe, ce sont les motifs qui ont présidé à un tel changement. Le principe des sociétés de commercialisation ne semble pas mis en cause. Il ne s'agit pas d'une attaque en règle contre les sociétés de commercialisation. Il ne s'agit pas pour le gouvernement de faire main basse sur les recettes. Les chances ne sont pas plus égales qu'avant. C'est pourquoi nous aimerions connaître les motifs du gouvernement.

Le sénateur Frith: J'aimerais poser une brève question supplémentaire. Vous employez en anglais l'expression «a level playing field» (littéralement, un terrain de jeu au même niveau pour tous les joueurs). Selon moi, un terrain de jeu suppose plusieurs équipes ou plusieurs joueurs. Si le terrain est accidenté au lieu d'être égal, il l'est pour toutes les équipes, puisque de toute façon elles changent de côté. Pourriez-vous me citer le cas d'un joueur qui aurait perdu parce que le terrain de jeu n'a pas le même niveau pour tous?

M. Strong: J'aimerais vous donner un exemple simple. C'est une situation que nous avons connue il y a cinq ou six ans. Nous avons investi pour fabriquer un certain type de produit. À l'époque, nous étions encore une compagnie intégrée. Nous avons fabriqué ce produit et nous avons payé notre taxe de vente au plus haut niveau. Supposons que le coût du produit soit de 100\$ et la taxe de 10 p. 100. Nous avons donc payé 10\$ au titre de la taxe. Le commerçant n'investit pas dans des usines de fabrication. Il achète le produit dont il a besoin dans un magasin de sa rue et le paye 50\$. Il paye 10 p. 100 de ce montant sous forme de taxe, et c'est après que s'ajoutent ses coûts de commercialisation et de distribution. Le terrain de jeu n'est pas le même pour tous puisque, croyez-le ou non, nous avons le privilège de payer plus de taxes parce que nous avons investi dans nos installations de fabrication.

Le sénateur Frith: Vous n'avez pas compris ma question. Je voulais que quelqu'un m'explique la métaphore anglaise «a level playing field». Personne n'a encore pu me donner de réponse. Allez-y.

Le sénateur Roblin: J'aimerais vous interroger à propos de cette question de définition. Vous dites dans votre mémoire qu'il est difficile de définir les produits en question. Je vois que le ministère vous a demandé votre opinion là-dessus. Que pensez-vous de cette suggestion? Êtes-vous satisfait?

M. Wilson: Il est important de revenir en arrière et de se demander quel était l'objectif de ce que l'on appelle aujourd'hui l'amendement P&G. Si nous nous penchons sur ce qui s'est passé sur le marché, nous voyons que Procter & Gamble n'était pas d'accord pour que les produits de la marque Tide soient assujettis à une taxe incluant les coûts de commercialisation et de distribution, alors que les savons de la marque Sunlight sont assujettis à une taxe n'incluant que le coût de

[Text]

bied very strongly to change his position rather than join Unilever in minimizing his tax. It wanted everyone to pay more tax than was appropriate. The very simple notion that was put forward, as I understand it, was that this is a very discrete and easily identified market. There were only three manufacturers. The products are very well-known and easily recognized. They are laundry detergents. It does not include Ivory soap, because that is a soap, but it includes Tide and Sunlight, and so on. It is very easy to identify the three major players. You can deal with it.

The problem that was identified some time back was that it is very difficult to define the term "laundry detergents". In fact, what has happened—and this piece from Excise that you have evidences the fact—is that it is not just what we all think about as laundry detergents; it is not just the powders or liquids that you pour in the tub with the washing. If you use a chemical analysis or a chemical definition, which Excise is trying to do, you potentially drag in all of the pre-wash and Stain-Away, Vivid type products, which you just spray on the collar to take a stain out before you start your wash—the products which you put in a pre-soak arrangement when you have not started washing yet. You put them in the solution to remove stains, and potentially—and this is where it becomes extreme—things such as hand-washing-up liquid, because that is sometimes used for laundry purposes, and it has some builders that are defined or set out in the Excise definition. So what you end up with—and this is a very big concern—is that instead of three major players, and a discreet number of products, you have the whole household chemicals industry and many, many products over which there will be many, many arguments and quite a number of court cases, unless Excise—

The Chairman: Has that been determined yet?

Mr. Wilson: No, there is no definition. There is a proposal from Excise which was provided to you and which is already too broad.

Senator Roblin: On the submission that the department gave you, they listed by product name the items; so the question of definition is very clear. My question to you is: Do you agree with that list and, if not, what changes do you suggest?

Mr. Wilson: We do not agree with the list because it goes beyond the object of the amendment. The list is also incomplete. It lists only some examples. It is not definitive. There are over 100 different types of laundry products which qualify as detergents.

Senator Roblin: Let me put my question in another way. They asked for your comments not later than November 15.

Mr. Wilson: Yes.

[Traduction]

fabrication. Au lieu de prendre les mêmes mesures qu'Unilever pour minimiser ses taxes, la compagnie la plus grosse sur le marché a exercé des pressions considérables pour que les choses soient changées en sa faveur. Procter & Gamble a fait en sorte que toutes les autres compagnies payent davantage de taxes qu'elles ne le doivent. D'après ce que je crois savoir, l'argument avancé s'est contenté de faire valoir que le marché en cause est un marché très discret et facilement identifiable. Il n'y a que trois fabricants. Les produits sont très bien connus et facilement reconnaissables. Il s'agit de détergents pour la lessive. Cela n'inclut pas le savon Ivory, parce que c'est un savon, mais par contre cela inclut la lessive Tide, Sunlight, etc. Il est très facile d'identifier les trois principaux intéressés. C'est facile.

Le problème dont on a parlé il y a quelques temps, est celui de la définition du terme «détergents pour la lessive». Ce qui s'est passé, et le document du ministère de l'Accise que vous avez sous les yeux en est la preuve, c'est que les détergents pour la lessive ne sont pas que ce que nous croyons. Il ne s'agit pas que de poudres ou de liquides que l'on verse dans la machine à laver. Si vous utilisez une analyse chimique ou une définition chimique, ce que le ministère de l'Accise essaie de faire, vous allez retrouver dans votre définition tous les produits de prélavage, comme Stain-Away et Vivid, ceux que vous vaporisez sur le col pour enlever une tache avant de faire votre lessive, ceux que vous utilisez dans des solutions de prélavage avant la lessive ou mettez dans une solution pour enlever les taches et—c'est là que ça devient excessif—vous retrouvez dans votre définition des produits comme les liquides pour le lavage à la main, puisqu'ils sont parfois utilisés pour la lessive, et qu'ils contiennent tous les éléments d'action enrichissante et renforcée que prévoit la définition du ministère de l'Accise. Ce qui est très grave, c'est qu'au lieu de n'avoir que trois intéressés et un nombre limité de produits, vous avez affaire à l'ensemble de l'industrie des produits chimiques de ménage et à une gamme interminable de produits, dont le classement exigera nombre de plaidoyers et de procès en cours, à moins que le ministère de l'Accise...

Le président: Une décision a-t-elle été rendue?

M. Wilson: Non, il n'existe pas de définition. Le ministère de l'Accise nous a seulement soumis une proposition, qui est déjà beaucoup trop vaste.

Le sénateur Roblin: Pour ce qui est du rapport que le ministère vous a donné, il contient la liste des noms des produits, et la question de la définition est donc très claire. J'aimerais vous poser la question suivante: approuvez-vous cette liste et, sinon, quels changements proposez-vous?

M. Wilson: Nous n'approuvons pas cette liste car elle dépasse l'objet de l'amendement. De plus, elle est incomplète. Elle ne cite que certains exemples. Elle n'est pas définitive. Il y a plus de 100 catégories de produits pour la lessive qui entrent dans cette définition.

Le sénateur Roblin: Permettez-moi de formuler ma question autrement. Le ministère vous avait demandé de faire connaître vos observations avant le 15 novembre.

M. Wilson: Oui.

[Text]

Senator Roblin: That is a while ago. Have you replied to them?

Mr. Wilson: Yes. We replied by suggesting that they narrow it in some way whereby it be limited to goods which are used primarily in the laundry process, whatever that means.

Senator Roblin: All right. I appreciate that answer; I think that it is a proper answer. However, I now come to the question of how this hits you. On what basis did you calculate your \$3.5 million? Was it on the basis of the products notified in this letter from the department, or on some other basis? Was it more inclusive or less inclusive?

Mr. Wilson: No, the \$3.5 million was on a more restricted notion.

Senator Roblin: So that if this was applied to you, your loss would be even greater?

Mr. Wilson: Yes.

Senator Roblin: All right. There are three companies in this business. Two of them, Bristol-Myers and yourself, have taken advantage of this legal requirement.

Mr. Wilson: No. Actually, there are a number of companies involved in household chemicals. However, there are three principal players in laundry detergent: Colgate-Palmolive, Unilever and P&G. Bristol-Myers is concerned because although they do not make a laundry detergent, nevertheless, they are included in the list of laundry detergents for a number of their products.

Senator Roblin: Yes, and it is rather surprising to me that they have not also asked to appear before us to say what they think about it, because they are caught up with this issue.

Mr. Wilson: I can address that. The problem is that they did submit to the committee. They sent a letter in to the committee, but when they were notified of the timing of the hearing, unfortunately their two principal spokespeople were out of the country—as was Mr. Strong—but I do not think that they had the corporate jet available.

Senator Roblin: I see. I then come to this point: What is your corporate tax rate?

Mr. Strong: Income tax rate?

Senator Roblin: Yes.

Mr. Strong: Approximately 40 per cent.

Senator Roblin: Approximately 40 per cent? I presume that part of this loss that you will have to absorb if this thing goes through becomes part of your general tax base, and, therefore, the full amount is not chargeable to the bottom line. Is that correct?

Mr. Strong: That is it. At some point there will be an offset.

Senator Roblin: So that approximately 60 per cent of it will be absorbed by the tax collector—which makes it more curious still—rather than directly by your company?

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Cela fait un moment. Avez-vous répondu?

M. Wilson: Oui. Nous avons répondu en proposant de réduire cette liste afin qu'elle n'englobe que les produits que l'on utilise essentiellement pour la lessive, quelque soit la définition que l'on donne à ce terme.

Le sénateur Roblin: D'accord. Je vous remercie de votre réponse et elle me convient. Cependant, j'en viens à l'impact que cela a pour vous. Quels calculs avez-vous faits pour en arriver à la somme de 3.5 millions de dollars? Vous êtes-vous basés sur la liste de produits que vous a fournie le ministère? Ou bien vous êtes-vous basés sur une définition plus ou moins exhaustive?

M. Wilson: Non, nous sommes arrivés au résultat de 3.5 millions de dollars en partant d'une définition plus restreinte.

Le sénateur Roblin: Cela veut dire que si la définition du ministère de l'Accise s'appliquait à vous, vous perdriez encore plus d'argent?

M. Wilson: Oui.

Le sénateur Roblin: D'accord. Il y a trois compagnies dans ce secteur. Deux d'entre elles, c'est-à-dire Bristol-Myers et vous-même avez tiré parti des exigences de la loi.

M. Wilson: Non. En réalité, il y a beaucoup plus de compagnies que cela qui fabriquent des produits chimiques de ménage. Cependant, pour ce qui est des détergents pour la lessive, il y en a essentiellement trois: Colgate-Palmolive, Unilever et P&G. Bristol-Myers sont concernés parce qu'ils ne fabriquent pas de détergents pour la lessive. Cependant, un certain nombre de leurs produits se trouvent sur la liste des détergents pour la lessive.

Le sénateur Roblin: Oui, et il me semble assez surprenant qu'ils n'aient pas demandé de comparaître pour nous faire part de leur point de vue, puisqu'ils sont également concernés.

M. Wilson: Je puis répondre à cela. En réalité, ils ont demandé de comparaître devant votre comité. Ils ont envoyé une lettre au comité, mais malheureusement, à la date de l'audience, leurs deux principaux porte-parole étaient absents du pays, tout comme M. Strong d'ailleurs, mais je ne pense pas qu'ils aient pu emprunter l'avion de la compagnie.

Le sénateur Roblin: Je vois. J'en arrive donc à ceci: quel est le taux d'imposition de votre compagnie?

M. Strong: Le taux d'imposition sur le revenu?

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Strong: Environ 40 p. 100.

Le sénateur Roblin: Environ 40 p. 100? Mais je suppose qu'une partie de la perte que vous devrez absorber si ce système est adopté sera intégrée à votre assiette fiscale générale. Par conséquent, la totalité de la perte ne sera pas imputable à votre bilan. Est-ce exact?

M. Strong: C'est exact. Il y aura un phénomène de compensation.

Le sénateur Roblin: Par conséquent, environ 60 p. 100 de votre perte sera absorbée par le percepteur, ce qui est encore plus curieux, plutôt que directement par votre compagnie?

[Text]

Mr. Strong: No, 40 per cent.

Senator Roblin: Approximately 40 per cent?

Mr. Strong: That also reduces the net gain to the government by imposing the measure in the first place.

Senator Roblin: That is the point, yes. Quite so. Actually, they will not get their \$3.5 million, they will get \$3.5 million less of whatever the tax implication is—40 per cent. For example, they will get 60 per cent of that.

The figure of \$5 million to \$10 million has been mentioned. You obviously have other players in mind when you made that statement. Is it just Bristol-Myers, or are you thinking of a lot of other people as well?

Mr. Strong: It will depend. The three major players do not have 100 per cent of the market. There are private label brands, for example, products like President's Choice, that probably account for 10 per cent to 15 per cent of the market.

Senator Roblin: I see.

Mr. Strong: The assumption is that we are 25 per cent of the market paying \$3.5 million, so we are boosting it up.

The Chairman: Is there much import?

Mr. Strong: No, I do not think that in laundry detergents *per se* there is very much that is imported.

Senator Roblin: On another matter entirely, in your brief you suggest that the shift to the wholesale level aggravates the poor competitive position of small retailers relative to large retailers. Could you tell me how that comes about?

Mr. Wilson: It is a technical problem with the manufacturers' sales tax, and that is that the large retailers buy directly from manufacturers and the small retailers buy from the wholesalers. So that the large retailers will pay the same tax as they do today, in essence, because the tax is the manufacturers selling price, and the manufacturer is also the wholesaler. But the small retailer buys from a wholesaler. After this goes through—if this goes through—there will be an extra tax on the wholesalers' markup that they do not suffer today. So that it increases that disparity.

Senator Roblin: But it will not increase your tax. The wholesale level will not be passed on to the people that you supply, will it?

Mr. Wilson: I am sorry?

Senator Roblin: Who will ultimately pay the tax that is applied at the wholesale distributing company? You try and pass it on. Who do you pass it on to?

Mr. Wilson: In our case, we will end up paying the tax because we cannot pass on a price increase in the marketplace.

Senator Roblin: In that case, it does not affect the competitive position of the small retailer.

Mr. Wilson: It will, because the small retailer will be buying from, for example, Unilever or Lever Brothers as opposed to a

[Traduction]

M. Strong: Non, 40 p. 100.

Le sénateur Roblin: Environ 40 p. 100?

M. Strong: De toute façon, l'application de cette mesure entraîne d'abord une réduction du gain net du gouvernement.

Le sénateur Roblin: Justement, absolument. En réalité, le gouvernement ne touchera pas 3.5 millions de dollars, mais 3.5 millions de dollars moins le manque à gagner fiscal, soit 40 p. 100. Mettons que cela lui rapportera 60 p. 100.

Vous avez avancé le chiffre de 5 à 10 millions de dollars. De toute évidence, vous pensiez à d'autres intervenants. Ne pensiez-vous qu'à Bristol-Myers, ou à d'autres compagnies encore?

M. Strong: Ça dépend. Les trois principaux intéressés ne détiennent pas 100 p. 100 du marché. Il existe également des produits vendus sous marque de commerce privée, comme par exemple les produits President's Choice, et qui représentent environ 10 à 15 p. 100 du marché.

Le sénateur Roblin: Je vois.

M. Strong: Notre hypothèse est que si nous sommes 25 à payer 3.5 millions de dollars, le total sera beaucoup plus élevé.

Le président: Les importations sont-elles importantes?

M. Strong: Non, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de produits d'importation dans les détergents pour la lessive.

Le sénateur Roblin: J'aimerais aborder un tout autre sujet. Vous avez dit dans votre mémoire que le déplacement du point d'imposition au niveau de la vente en gros affaiblirait encore la position concurrentielle des petits détaillants par rapport aux gros. Pourriez-vous nous dire comment?

M. Wilson: La taxe sur les ventes des fabricants pose un problème technique, en ce sens que les gros détaillants achètent directement auprès des fabricants tandis que les petits détaillants achètent auprès des grossistes. Ainsi, les gros détaillants continueront à payer les mêmes taxes qu'aujourd'hui puisque la taxe s'applique aux prix de vente des fabricants, fabricants qui font donc office de grossistes. Mais les petits détaillants achètent auprès des grossistes. Si cette taxe est adoptée, les grossistes devront payer beaucoup plus d'impôt qu'aujourd'hui sur leurs marges. L'inégalité est encore plus grande.

Le sénateur Roblin: Mais vous n'aurez pas plus la taxe à payer. La taxe prélevée au niveau du gros ne se répercutera pas sur les personnes que vous fournissez, n'est-ce pas?

M. Wilson: Pardon?

Le sénateur Roblin: Pour finir, c'est vous qui paierez la taxe qui sera appliquée au niveau de la compagnie de gros. Vous essaieriez de la répercuter. Que ferez-vous?

M. Wilson: Dans notre cas, c'est nous qui finirons par la taxe car nous ne pouvons pas la répercuter sur le marché en augmentant nos prix.

Le sénateur Roblin: Dans ce cas, cela ne modifiera pas la position concurrentielle des petits détaillants.

M. Wilson: Si, parce que les petits détaillants achèteront auprès d'Unilever ou de Lever Brothers, par exemple, alors que

[Text]

large retailer buying directly. The small retailer will be buying from a wholesaler, and the wholesaler will be adding the tax on at his level, as opposed to at the level that Lever's sells the goods. In other words, Lever Brothers is not the taxpayer when they sell to wholesalers.

Senator Roblin: I do not want to press this too far, but if your wholesale company cannot pass the tax off, then obviously the wholesale customers will not be affected.

Mr. Wilson: The wholesale customers? Yes, I see your point.

Senator Roblin: Yes. Thank you. You have explained that to me.

The Chairman: When is this to come into effect, or, like some of the other parts of this bill, has it already become effective?

Mr. Strong: No, it comes into effect on January 1, 1990. It is just for one year.

The Chairman: All right. Is your major problem a definition of "detergent"? If that was done to your satisfaction—and, granted it does not solve the principle—would that be acceptable to you? I am not suggesting in any way that that is a course that we would take, but I am looking at alternatives.

Mr. Strong: Not really. We feel that that clause should be deleted.

The Chairman: We seem to have an emphasis on the fact that you do not know exactly what detergents are, nor do you know how far this will be spread. I presume that the department is working on that. We will have Mr. Willis here immediately to answer these questions. I am trying to find out what your position might be so that we may some how have a meeting of minds.

Mr. Strong: If the clause is passed into law, then our attention moves to focusing on the issue of definition. We would certainly continue to dialogue on that issue, too. However, our first objective is to delete the clause.

Mr. Wilson: What perhaps has not been focused on here is that it is not so much Unilever appearing before you to complain about paying an extra \$1.5 million or \$2 million a year in tax or in carrying that loss, but it is the perspective that with many, many industries and products using marketing companies and presumably causing the supposed unequal application of tax that is apparent in the laundry detergent business—with all of that being so out there—the government has decided to select Unilever as one company that should pay more tax. It is almost that focused. It seems to be a provision directed at Unilever and Unilever alone. It is that that probably causes the greatest concern. There are many products that could be moved to the wholesale level if marketing companies and uneven application, as it is seen, is an issue. What we do not understand is why only this product and, in essence, only this company has been selected as a target.

[Traduction]

les gros détaillants achèteront directement auprès des fabricants. Le petit détaillant achètera auprès d'un grossiste qui répercutera la taxe au niveau de ses prix, au lieu qu'elle soit répercutée au niveau des prix de vente de Lever Brothers. Autrement dit, ce n'est pas la compagnie Lever Brothers qui paie la taxe quand elle vend aux grossistes.

Le sénateur Roblin: Je ne veux pas insister mais si votre compagnie de gros ne peut pas répercuter la taxe, les clients des grossistes ne peuvent pas être touchés.

M. Wilson: Les clients des grossistes? Ah oui, je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur Roblin: Oui. Merci de vos explications.

Le président: Quand cette mesure va-t-elle entrer en vigueur? Est-elle déjà en vigueur, comme certaines autres dispositions du projet de loi?

M. Strong: Non, elle doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Et elle ne s'appliquera que pour un an.

Le président: D'accord. Votre problème majeur semble être la définition du mot «détergent». Si l'on trouvait une définition satisfaisante, et si les principes n'étaient pas modifiés, accepteriez-vous cette disposition? Je ne dis pas que c'est ce que nous allons faire, mais j'essaie de voir quelles sont les options.

M. Strong: Pas vraiment, nous pensons que cette disposition devrait être supprimée.

Le président: Vous semblez insister sur le fait que vous ne savez pas exactement ce qu'englobe la définition du terme «détergent». Vous ignorez jusqu'où elle peut aller. Je suppose que le ministère étudie la question. Nous allons sans plus tarder demander à M. Willis de répondre à ces questions. J'essaie de savoir quelle est votre position, afin que nous puissions en arriver à un consensus.

M. Strong: Si cette disposition prend force de loi, nous concentrerons toute notre attention sur ce problème de définition. Nous sommes prêts à poursuivre le dialogue. Cependant, notre premier objectif est de supprimer cette disposition.

M. Wilson: J'aimerais ajouter une précision: si la compagnie Unilever comparaît devant votre comité, ce n'est pas tant pour se plaindre du fait qu'on lui demande de payer 1.5 ou 2 millions de dollars par an de plus sous forme de taxes ou de manque à gagner. Le problème c'est que le gouvernement a décidé que la compagnie Unilever devrait payer plus de taxes, alors qu'il existe un très grand nombre de secteurs industriels qui utilisent des sociétés de commercialisation pour distribuer leurs produits et que c'est peut-être cela qui cause la soi-disant injustice dont souffre l'industrie des détergents pour la lessive, pour ce qui est des taxes payables. J'ai l'impression que cette mesure ne concerne qu'Unilever. C'est ce qui nous gêne le plus. Il existe de nombreux produits pour lesquels on aurait pu déplacer la taxe au niveau de la vente en gros, si le problème avait été causé par les sociétés de commercialisation et par l'application inégale de la taxe. Ce que nous ne comprenons pas c'est pourquoi on a choisi comme cible un seul produit, et en fait une seule compagnie.

[Text]

Senator Perrault: That was the question I was going to ask. Will you give me an opportunity to ask the government representatives to explain the reason for this?

The Chairman: Yes; we will call them.

Senator Frith: You must have brought this up to the government. What did they say?

Mr. Wilson: We have been discussing this with them for over a year now. We were aware of the proposal for some time.

Senator Frith: Their answer obviously has not satisfied you, but what is it? What do they say is the answer?

Mr. Wilson: The answer is that Procter & Gamble has been making representations for many years because they felt that the tax situation was wrong and that something should be done in those circumstances where it could be done. The Department of Finance is of the view that this is a unique situation where it can be fixed and they acted on that.

Senator Frith: P & G has taken the position for some time in their lobbying that your use of a marketing company gives you an unfair tax advantage over them?

Mr. Wilson: That is correct.

Senator Frith: And this is in response to P & G saying that, "Unilever, with their marketing company, gets a tax advantage over us. You have to equalize that." Is that their argument?

Mr. Wilson: That is essentially it, but it goes beyond that, senator.

Senator Frith: You say it does not give you a tax advantage, or if it does, that they can do the same thing?

Mr. Wilson: That is right, yes; that is the case. I think the important point to recognize is that there will be the rationalizations that laundry detergents are "do-able"; that they are unique. The discussion on the definition is evidence of the fact that it is not easily do-able, and that you will draw into the net many other products and companies which were never targeted in the first place and which Procter & Gamble were not addressing in the first place.

Senator Frith: Why would not Procter & Gamble follow that course?

Mr. Wilson: That is for them to say. I do not know the reason.

Senator Frith: You must have talked to them; you can help here on the basis of the plausibility of the whole thing. Here is Unilever with a marketing company and here is P & G without one. P & G says to themselves: "Unilever has set up a marketing company and that is smart, because they now have a tax advantage. However, we are not going to do the smart thing and set up a marketing company—if that is the smart thing.

[Traduction]

Le sénateur Perrault: C'est justement la question que je voulais poser. Me donnerez-vous l'occasion de demander aux représentants du gouvernement de nous expliquer les raisons d'un tel état de choses?

Le président: Oui, nous les convoquerons.

Le sénateur Frith: Vous avez déjà dû en discuter avec le gouvernement. Qu'a-t-il dit?

M. Wilson: Cela fait plus d'un an que nous en discutons avec le gouvernement. Cela fait assez longtemps que nous sommes au courant de cette proposition.

Le sénateur Frith: De toute évidence, la réponse du gouvernement ne vous a pas satisfaits mais quelle était-elle? Qu'a-t-il répondu?

M. Wilson: On nous a répondu que cela fait des années que Procter & Gamble fait des représentations auprès du gouvernement, en alléguant que la situation fiscale et injuste et qu'il faut faire quelque chose. Le ministère des Finances a considéré que l'occasion d'agir était unique et c'est ce qu'il a fait.

Le sénateur Frith: Procter & Gamble fait valoir depuis un certain temps au gouvernement que Unilever dispose d'un avantage fiscal injuste, dans la mesure où vous opérez par l'entremise d'une société de commercialisation. C'est bien cela?

M. Wilson: C'est bien cela.

Le sénateur Frith: Vous estimez que la mesure que préconise le gouvernement est une réponse aux allégations faites par P & G en ces termes: «Unilever, qui opère par l'entremise d'une société de commercialisation, bénéficie d'un avantage fiscal par rapport à nous. Vous devez éliminer cette industrie.» C'est bien cela?

M. Wilson: En gros, c'est bien cela, mais cela va beaucoup plus loin, sénateur.

Le sénateur Frith: Vous niez avoir un avantage fiscal, ou si vous en avez un, vous dites que P & G pourrait l'avoir aussi.

M. Wilson: Exactement, c'est cela. Il est important de reconnaître qu'on peut toujours faire valoir que tel ou tel détergent est unique. Le débat sur la définition d'un détergent prouve que ce n'est pas le cas, et qu'il n'est pas facile de déterminer ce qu'est un détergent, si bien que l'on risque de se retrouver avec un tas d'autres produits et de compagnies qui n'ont jamais été visés au départ et auxquels Procter & Gamble ne pensait même pas.

Le sénateur Frith: Pourquoi Procter & Gamble n'a-t-il pas fait comme vous?

M. Wilson: Ce n'est pas à moi de le dire. Je l'ignore.

Le sénateur Frith: Vous en avez certainement parlé avec eux. Vous pouvez certainement nous éclairer sur la plausibilité de cette affaire. Nous avons d'un côté Unilever qui a une société de commercialisation et de l'autre P & G qui n'en a pas. P & G se dit: «Unilever a constitué une société de commercialisation et c'est très astucieux, parce que ça lui donne un avantage fiscal. Cependant, nous n'allons pas en faire autant.

[Text]

No, we will not do the smart thing. What we will do is get the government to levy a tax on our competitors." That, to me, does not make sense. Why have they gone in such a round-about way?

Mr. Strong: Senator, what we have done may be very complex to them. However, our legal structure is such that we have probably a dozen legal entities in any case. If their legal structure is essentially a single company, then to do what we have done could be a very complex operation.

Senator Frith: In other words, it seems, from the point of view of plausibility, that they have said: "Yes we can do the same thing, but it will be complicated and as between the two things, namely setting up our own marketing company or getting the tax situation equalized, as we see it, equalizing the tax situation through a change in legislation is the easier of the two choices."

Mr. Strong: Yes. That is hypothetical on my part, but at least that seems reasonable. There are also costs associated with having the two legal entities.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank the witnesses very much.

Mr. Strong: Thank you very much, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity to air our views.

The Chairman: We will now call back Mr. Willis.

Mr. Willis, you have had the opportunity of listening to the opposition to what you are proposing in this legislation. I am sure the committee would be glad to hear your general response, and then have you respond to questions.

Mr. Willis: Thank you, Mr. Chairman. Earlier today, I handed a number of copies to the clerk of a note dated November 9, 1989. That note was prepared on the basis of the original letter from Unilever. The note attempted to respond to some of the points raised in that brief, without going into a great deal of detail. Perhaps it would be useful for the members of the committee to take a look at that note at this time and use it as a starting point for some of the explanation of what is happening here.

Senator Perrault: What date is on that note?

Mr. Willis: The note is dated November 9, 1989 and the title is: "Application of Federal Sales Tax to Laundry Detergents at the Wholesale Trade Level".

The Chairman: Yes, Mr. Willis, we have that note before us.

Mr. Willis: Mr. Chairman, I will not read this in its entirety but will simply try to hit the highlights. The bulk of the first page is a summary of Mr. Strong's letter of October 17, I believe. Mr. Strong has presented his points to you quite clearly and I do not think there is any need for me to repeat them here.

However, starting at the bottom of the page, the basic point made here is that the manufacturer's sales tax is a seriously flawed tax. There are a great many problems with it and the issue that we are now discussing in relation to laundry detergents is one of the key problems: namely, the problem of

[Traduction]

Nous ne constituerons pas de société de commercialisation. Ce que nous allons faire, c'est obliger le gouvernement à percevoir une taxe sur nos concurrents.» A mon avis, cela ne tient pas debout. Pourquoi aurait-il procédé de façon aussi indirecte?

M. Strong: Sénateur, ce que nous avons fait leur a peut-être paru trop complexe. Notre structure juridique est telle que nous comptons au moins une douzaine d'entités juridiques différentes. Si leur structure juridique est essentiellement celle d'une compagnie unique, faire ce que nous avons fait aurait été pour eux une opération très complexe.

Le sénateur Frith: En d'autres termes, il est plausible qu'ils se soient dits: «Nous pouvons faire la même chose, mais ce serait trop compliqué. Face à une telle alternative, à savoir créer notre propre société de commercialisation ou obtenir un redressement de la situation fiscale par le biais d'une modification à la loi, la deuxième option est la plus simple.»

M. Strong: Oui. Je vous ai présenté une hypothèse personnelle, mais elle me semble assez logique. L'existence de deux entités juridiques séparées coûte cher.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier vivement les témoins.

M. Strong: Merci beaucoup, monsieur le président. Nous apprécions d'avoir l'occasion d'exprimer nos points de vue.

Le président: Nous allons maintenant rappeler M. Willis.

M. Willis, vous avez pu entendre ce qu'ont à dire les détracteurs de votre proposition. Je suis sûr que les membres du comité seront très heureux de connaître vos commentaires. Ensuite, nous vous poserons nos questions.

M. Willis: Merci, monsieur le président. J'ai distribué plus tôt au greffier plusieurs exemplaires d'une note datée du 9 novembre 1989. Cette note a été rédigée en réponse à la lettre initiale d'Unilever. On a tenté de répondre à certaines des questions soulevées dans le mémoire d'Unilever, sans entrer dans le détail. Il serait peut-être utile que les membres du comité prennent connaissance de cette note et s'en servent comme base pour comprendre la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Le sénateur Perrault: De quand est-elle datée?

M. Willis: Cette note est datée du 9 novembre 1989 et elle s'intitule: «Application de la taxe fédérale de vente aux détergents pour la lessive au niveau de la vente en gros».

Le président: Oui, monsieur Willis, nous avons cette note sous les yeux.

M. Willis: Monsieur le président, je ne vais pas la lire en entier mais je me contenterai de souligner les points saillants. La première page comporte essentiellement un résumé de la lettre du 17 octobre, je crois, de M. Strong. M. Strong vous a exposé tout à fait clairement ses points de vue et je ne pense pas qu'il soit nécessaire que je les répète.

Cependant, au bas de la page, il est dit que la taxe sur les ventes des fabricants est une taxe très imparfaite. Elle soulève de nombreux problèmes et celui dont nous discutons à l'heure actuelle à propos des détergents pour la lessive est l'un des principaux: le problème c'est qu'il existe une inégalité dans

[Text]

uneven application of sales tax according to the trade level at which goods are sold. Essentially, the Excise Tax Act states that the tax applies to the sale price by the manufacturer. Mr. Strong explained that, when he had an integrated manufacturing operation prior to 1985, his company had to pay tax on the sale price of its products no matter to whom he sold it, whether it was to large retailers, wholesalers or small retailers.

Revenue Canada has some administrative arrangements whereby they make some minor adjustments but basically, in that situation prior to 1985, Mr. Strong's company and the other companies in the laundry detergent industry were selling and paying tax on essentially a wholesale price. A number of their competitors but a very small percentage of the industry—I think Mr. Strong used the number 10 to 15 per cent—our own numbers suggest a little less than that but in the same order of magnitude—were operating through private brands, through co-partners or through import situations. In that circumstance, what would happen is that the manufacturer of the product would not sell the product under his own name; he would sell the product to an independent company who would do the marketing and distribution of the product and put their name on it, in most cases. Therefore, the point at which the tax was applied was the trade level sale by the manufacturer to this marketing company.

In essence, what that meant was that the tax was being imposed at a very low percentage of the total value of the product, and Mr. Strong explained how, in his company's situation, around 1986 they decided to split their operations into two parts: Into essentially a marketing and distribution operation and a manufacturing operation. Consequently, they have reduced their value for tax to roughly the same trade level that some of these independent trade players had previously been paying on.

That explains one of the main problems with the manufacturer's sales tax, and is the key one that we are looking at today. There are three companies in the industry that are selling laundry detergents under a narrow definition of laundry detergents. Those are Unilever, Procter & Gamble and Colgate-Palmolive. These companies are operating under different circumstances. One of them continues to operate as a fully-integrated manufacturer, paying tax on the sale price to retailers, consumers or whoever it sells to. The second company, Unilever, has been operated under a marketing company for a number of years and is paying tax on the sale price to Lever Brothers of Canada Incorporated, which is an independent marketing company. The third company, Colgate-Palmolive, prior to the budget—and I am not sure of the exact date—operated as an integrated manufacturer and, more recently, has established a marketing company. Therefore there is an uneven application, and I think that is the basic problem that it is necessary to understand. I do not think our explanations differ on that problem.

The Chairman: I would make the comment here that exactly the same situation exists for a wide variety of other products.

[Traduction]

l'application de la taxe de vente, selon le niveau de vente des produits auquel elle s'applique. La loi prévoit que la taxe doit s'appliquer aux prix de vente des fabricants. M. Strong nous a expliqué qu'avant 1985, alors que les activités de fabrication d'Unilever étaient intégrées, sa compagnie devait payer la taxe sur le prix de vente de ses produits, sans tenir compte des acheteurs, qui pouvaient être aussi bien des gros détaillants, des grossistes ou des petits détaillants.

Revenu Canada a élaboré certains arrangements administratifs qui ont permis d'apporter des ajustements mineurs. En gros, avant 1985, la compagnie de M. Strong ainsi que les autres compagnies œuvrant dans le domaine des détergents pour la lessive vendaient leurs produits à des prix de gros et payaient essentiellement la taxe sur ces prix de gros. Un certain nombre de leurs concurrents, lesquels ne représentent qu'un très petit pourcentage de l'industrie—je crois que M. Strong a parlé de 10 à 15 pour cent, mais nous pensons que c'est un peu plus—opéraient par l'intermédiaire de marques de commerce privées, d'entreprises en coparticipation ou encore en important des produits. Dans de telles circonstances, le fabricant du produit ne vend pas le produit en question sous son nom; il le vend à une compagnie indépendante qui se charge de la commercialisation et de la distribution et, dans la plupart des cas, donne son nom au produit. Par conséquent, la taxe s'applique au niveau de la vente du produit par le fabricant à la société de commercialisation.

Cela signifie que la taxe est perçue sur un pourcentage très faible de la valeur totale du produit. M. Strong nous a expliqué que, vu la situation, sa compagnie avait décidé vers 1986 de diviser ses activités en deux, à savoir activités de distribution et de commercialisation d'un côté et activités de fabrication de l'autre. Ce faisant, Unilever a amené la valeur taxable de ses activités à un niveau comparable à celui des autres compagnies indépendantes.

Cela vous explique l'un des principaux problèmes que pose la taxe sur les ventes des fabricants. C'est justement ce problème que nous étudions aujourd'hui. Il y a trois compagnies qui vendent des détergents pour la lessive, si on donne à ce terme une définition restreinte. Il s'agit d'Unilever, de Procter & Gamble et de Colgate-Palmolive. Ces compagnies ne sont pas régies par les mêmes structures. L'une d'elles est une compagnie de fabrication pleinement intégrée, et la taxe est perçue sur les prix de vente, que les acheteurs soient des détaillants, des consommateurs ou autres. La deuxième compagnie, Unilever, opère depuis plusieurs années par l'intermédiaire d'une société de commercialisation, et la taxe est perçue au niveau des prix de vente consentis à Lever Brothers of Canada Inc., une société de commercialisation indépendante. La troisième compagnie, Colgate-Palmolive, était encore, avant le budget, je ne sais plus très bien à quelle date, une compagnie de fabrication intégrée. Récemment, elle a créé sa propre société de commercialisation. Par conséquent, la taxe ne s'applique pas de la même façon pour tous et c'est là le problème fondamental qu'il est essentiel de comprendre. Je crois que là-dessus, nos explications ne diffèrent pas.

Le président: Je dirais que la situation est exactement la même pour une quantité d'autres produits.

[Text]

Mr. Willis: Yes, that is true.

The Chairman: So the question then is: Why this product?

Mr. Willis: Mr. Chairman, there have been a number of proposals over the years that have been brought forward in an attempt to address this problem in a general sense. I now refer to the first full paragraph on page 2 of my note:

In the June 1987 White Paper on Tax Reform, the government announced a number of sales tax measures pending implementation of a multi-stage sales tax under sales tax reform. One of these was imposition of the manufacturer's sales tax at the wholesale trade level on a range of products, including household chemicals, such as soaps, bleaches and laundry detergents. The purpose of the proposed change in the level of imposition of the tax was to address disparities and anomalies in the application of tax and the bias in favour of imports.

It would do two things domestically and on the import side. In the case of laundry detergents, the problem was essentially a domestic one, but it would address the problem in the domestic economy.

Senator Simard: Why was that not done?

Mr. Willis: A number of difficulties arose with that proposal. The House of Commons Finance Committee conducted studies on the proposal. They expressed a number of concerns. Industry representations and consultations brought forward a number of concerns with the related marketing company proposal, in particular, our ability to enforce the proposals in the June 1987 white paper with respect to companies located offshore. There was general agreement that those proposals would have been effective for companies in Canada. Essentially, the proposal would have required the company related to the manufacturer of the product to pay tax on its sale price rather than on its purchase cost from the manufacturer. However, because we could not enforce it, as there are ways around it, in the international economy, it was rejected.

In the February 1988 budget, the minister proposed interim sales tax measures relating to marketing and distribution costs to replace the June 1987 proposal.

Senator Perrault: It seems to be unfair to single out one sector. What other products cited in that 1987 White Paper are receiving this kind of treatment during this relatively short interim period? Why is it necessary to move in this manner against detergents, of all things? There must be other goods and organizations that, because of the way they are structured, represent a greater revenue loss to the government than detergents.

Mr. Willis: Mr. Strong indicated on this point that revenue loss is not a great concern. There is concern with revenue loss

[Traduction]

M. Willis: Oui, c'est vrai.

Le président: La question qui se pose est la suivante: pourquoi avoir choisi ce produit?

M. Willis: M. le président, au cours des années, plusieurs propositions ont tenté de résoudre ce problème de façon globale. Pourriez-vous vous référer au premier paragraphe complet de la page 2 de ma note:

Dans son Livre Blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale, le gouvernement a annoncé l'adoption de plusieurs mesures relatives à la taxe de vente, en attendant la mise en vigueur d'une taxe de vente multi-stades, dans le cadre de la réforme de la taxe de vente. L'une de ces mesures consistait à appliquer la taxe sur les ventes des fabricants au niveau du commerce de gros pour toute une gamme de produits, dont les produits chimiques de ménage, comme les savons, les javellisants et les détergents pour la lessive. L'objectif recherché en modifiant le niveau de prélèvement de la taxe était de redresser les injustices et les inégalités constatées dans l'application de la taxe et de supprimer les avantages dont bénéficiaient les importations.

Cette mesure devait avoir un impact au niveau intérieur et au niveau des importations. Les détergents pour la lessive posant un problème intérieur, cette mesure devait le résoudre dans le contexte de l'économie canadienne.

Le sénateur Simard: Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait?

M. Willis: Cette proposition a soulevé plusieurs difficultés. Le comité des finances de la Chambre des communes l'a étudiée. Il a exprimé plusieurs préoccupations. Les instances représentées par l'industrie ainsi que les consultations menées avec ses représentants ont fait apparaître plusieurs difficultés dans cette proposition relative aux sociétés de commercialisation, et en particulier on s'est interrogé sur la capacité du Canada de faire appliquer les propositions contenues dans le Livre Blanc de juin 1987 à l'égard des sociétés implantées à l'étranger. Tout le monde s'accordait à reconnaître le bien-fondé de ces propositions pour les sociétés établies au Canada. En vertu de ces propositions, la compagnie liée au fabricant du produit aurait été tenue de payer la taxe sur les prix de vente de ses produits plutôt que sur leur prix d'achat auprès du fabricant. Cependant, cette proposition a été rejetée au motif qu'elle n'était pas applicable au niveau international.

Dans le budget de février 1988, le ministre a proposé de remplacer la proposition de juin 1987 par des mesures provisoires relatives à la taxe de vente, pour rendre compte des coûts de commercialisation et de distribution.

Le sénateur Perrault: Il me semble injuste de ne choisir qu'un seul secteur. Quels sont les autres produits cités dans le Livre Blanc de 1987 qui doivent subir le même genre de traitement pendant cette période provisoire relativement courte? Pourquoi est-il nécessaire de procéder ainsi à l'endroit des détergents? Il y a sans doute bien d'autres produits et organisations qui, en raison de leur structure, représentent pour le gouvernement un manque à gagner fiscal bien supérieur à celui que représentent les détergents.

M. Willis: A cet égard, M. Strong nous a dit que le problème n'était pas le manque à gagner fiscal. Un manque à

[Text]

wherever it occurs, but I do not think I would try to defend this measure on the basis of revenue. The issue is one of equity. From June 1987 to date there was a range of proposals, including a wholesale tax for laundry detergent, including a proposal on marketing and distribution costs for related marketing companies, all aimed at addressing this matter. At a certain stage prior to the budget of this year, decisions were being taken that indicated that we would be proceeding with a goods and services tax and consequently the magnitude of the interim measures that were originally proposed would not be implemented. That left us with the question of whether there were any serious problems still on the table that could not wait. In that regard representations were made by Procter & Gamble and subsequently by Unilever, Bristol-Myers and Colgate-Palmolive, all relating to laundry detergent. That was the one product category where the department was inundated with representations from all the players in the industry.

Senator Perrault: Mr. Chairman, it looks to me like an easy revenue grab. It could be done easily and there was that \$3.5 million hanging around. It was easier and that was the rationale. I wonder if the witness is willing to table any correspondence received from Procter & Gamble? The witness has indicated that he has been inundated with paper. I have no paper from Procter & Gamble, and I would like to see what they are saying. Unilever has come forward and stated its position. Does the department have some Procter & Gamble submissions it would like to share with us?

Mr. Willis: Mr. Chairman, I do not think that I am in a position to do that.

Senator Perrault: I would think that it would help the committee.

Mr. Willis: The difficulty with such correspondence is that it would be necessary to seek the permission of Procter & Gamble before bringing any correspondence forward. We would prefer not to do so without consulting the people who have written to us.

Senator Perrault: I think we should seek permission from Procter & Gamble. When was their first submission on this matter, how many representations have been made to government ministers and on what occasions, and may we have copies of the correspondence?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I am not sure that that would be appropriate, because if we applied this process to all decisions that were made or under consideration by the tax department or any other department, we would be intervening in private affairs, to say nothing of the executive function of government. Our function is to deal with the material before us.

[Traduction]

gagner fiscal est toujours préoccupant, mais dans ce cas-ci, je ne pense pas que l'on puisse défendre cette mesure du point de vue des recettes fiscales qu'elle rapporte. Il s'agit d'une question de justice. Depuis juin 1987 et jusqu'à aujourd'hui, toute une série de propositions ont été faites pour résoudre ce problème: il a notamment été question de prélever une taxe au niveau de la vente en gros des détergents pour la lessive, et on a également formulé une proposition concernant les coûts de commercialisation et de distribution des filiales. Avant la présentation du budget de cette année, les décisions prises ont semblé indiquer que le gouvernement avait opté pour l'imposition d'une taxe sur les produits et services et que, par conséquent, les mesures provisoires envisagées n'auraient pas la même envergure que prévu. Nous nous sommes alors demandé s'il restait encore des problèmes qui ne pouvaient pas attendre. Là-dessus, nous avons reçu des instances de la part de Procter & Gamble et par la suite de Unilever, Bristol-Myers et Colgate-Palmolive, portant toutes sur les détergents pour la lessive. C'est là une catégorie de produits pour laquelle le ministère a été inondé de représentations émanant de toutes les entreprises concernées.

Le sénateur Perrault: M. le président, je trouve que c'est un moyen facile pour le gouvernement d'augmenter ses recettes fiscales. C'était facile et il y avait 3.5 millions de dollars à prendre. C'était la solution la plus facile et c'est pour ça qu'elle a été choisie. J'aimerais savoir si le témoin accepterait de déposer la correspondance qu'il a reçue de Procter & Gamble? Il nous a indiqué qu'il avait été inondé de lettres. Je n'ai rien lu de la part de Procter & Gamble, et j'aimerais bien savoir ce qu'ils disent. Unilever a comparu et a exposé sa position. Le ministère pourrait-il nous faire partager les rapports qu'il a reçus de Procter & Gamble?

M. Willis: M. le président, je ne crois pas que je sois en mesure de le faire.

Le sénateur Perrault: Cela aiderait le comité.

M. Willis: Je pense qu'il serait nécessaire d'obtenir au préalable l'autorisation de Procter & Gamble. Nous préférons ne pas agir avant d'avoir consulté les personnes qui nous ont écrit.

Le sénateur Perrault: Nous devrions demander leur autorisation à Procter & Gamble. Quand vous ont-ils écrit pour la première fois là-dessus? Combien de représentations ont-ils fait auprès des ministres du gouvernement, et à quelle occasion? Peut-être pourrions-nous avoir un exemplaire de la correspondance échangée?

Le sénateur Roblin: M. le président, je ne suis pas certain que cela soit approprié. Si nous appliquions le même procédé pour toutes les décisions prises ou envisagées par le ministère de l'impôt ou par n'importe quel autre ministère, cela reviendrait à nous ingérer dans les affaires privées, en dehors du fait que les pouvoirs exécutifs sont conférés au gouvernement. Notre tâche consiste à étudier les documents qui nous sont présentés.

[Text]

Senator Perrault: Why did Procter & Gamble not come and make its case to this committee? Unilever has done so in a very frank and open way and they have subjected themselves to cross examination. It seems Procter & Gamble would rather communicate privately with the minister. I do not think that is in the spirit of the operation of this place.

Senator Roblin: You must recognize that Procter & Gamble, for reasons that seem good to them, are satisfied with the bill. It is those who are not satisfied who, quite properly, come here to be heard, and that is what has happened.

The Chairman: If I may interject, I suggest to our witness that if Procter & Gamble is prepared to make that correspondence public, then we would like to get it and if they do not want to make it public, we will not pursue it any further.

Senator Perrault: Fair enough.

Senator Frith: If we do not get the correspondence, we could invite Procter & Gamble to appear.

The Chairman: That is a possibility, but all I am suggesting is that if Procter & Gamble is willing to let us have the correspondence, we would be glad to receive it.

Mr. Willis: I will call on the committee's behalf.

Le sénateur Simard: J'aurais une question à poser au témoin. On a parlé des décisions rendues en 1985-1986 où la Cour aurait reconnu la légalité ou l'a propos de permettre la taxation à un niveau plus bas ou de permettre la mise en place d'un autre commerce en gros. Est-ce que c'est à ce moment-là que vous vous êtes dit: à présent on a perdu en Cour, la Cour a dit que cela était correct, il y a des coûts qui sont plus proches de la nature de la fabrication et d'autres du marketing, le gouvernement a admis son erreur. La Cour ne lui a pas donné raison. Donc en 1987, vous avez pensé faire une modification pour diverses raisons et vous avez dit non. Et là vous nous présentez ce projet de loi-là. Est-ce que c'est cela qui est arrivé? Vous avez raffiné votre attaque.

Mme Patricia Malone, chef, politique et législation, division des taxes de vente et d'accise: C'est en effet à la suite de la décision de la Cour en 1986 que le gouvernement a proposé les mesures qui ont été publiées dans le Livre blanc de 1987.

Le sénateur Simard: Monsieur le président je suis sympathise avec le plaidoyer de la compagnie. Je ne dis pas que je suis prêt à recommander que le projet de loi soit changé. Je pense que l'on est en face d'une compagnie qui a essayé de faire plus d'argent, qui a décidé de faire une division dans ses dépenses de marketing d'une part et de fabrication d'autre part. Le gouvernement au nom d'une certaine normalisation ou d'une plus grande équité que certains ont déterminée et non pas les forces du marché, donc le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi-là.

J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus. Pourquoi pas laisser le marché décider de cela? Si 75 p. 100 des gens du marché sont heureux et paient leurs taxes, très bien. Pourquoi

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Pourquoi la compagnie Procter & Gamble n'est-elle pas venue défendre sa cause devant notre comité? Unilever l'a fait de façon très franche et ouverte et les représentants de cette compagnie ont accepté de se soumettre à un contre-interrogatoire. On a l'impression que Procter & Gamble préfère communiquer en privé avec le ministre. Je doute que ce soit dans cet esprit-là qu'il faille procéder.

Le sénateur Roblin: Vous devez reconnaître que, pour des raisons qui leur semblent bonnes, Procter & Gamble sont satisfaits de ce projet de loi. Il est normal que ce soient les insatisfaits qui viennent ici pour se faire entendre. C'est ce qui s'est passé.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre. J'aimerais dire à notre témoin que si la compagnie Procter & Gamble accepte que la correspondance en question soit rendue publique, nous serions très heureux d'en prendre connaissance. Si elle refuse, nous en resterons là.

Le sénateur Perrault: Ca va.

Le sénateur Frith: Si nous n'avons pas accès à cette correspondance, nous pourrions inviter Procter & Gamble à comparaître.

Le président: C'est une possibilité, mais je ne fais que suggérer que si Procter & Gamble est d'accord pour que nous ayons accès à cette correspondance, nous serons très heureux d'en prendre connaissance.

M. Willis: Je le leur demanderai au nom du comité.

Senator Simard: I have a question for the witness. Reference was made to the courts' decision in 1985 or 1986 to recognize the legality or the appropriateness of allowing a lower level of taxation or of allowing the establishment of a wholesale business. Was it then you said to yourself: we have lost in court, the court has ruled that this is legal, that some costs are more closely related to the manufacturing process and others to marketing. The government admitted its error. The court did not rule in your favour. Therefore in 1987, you considered introducing amendments for various reasons, but you held back. And now you have tabled this bill. Is that what happened? You refined your method of attack.

Mrs. Patricia Malone, Chief, Policies and Legislation, Sales and Excise Tax Division: It was after the courts' ruling in 1986 that the government proposed the measures published in the 1987 White Paper.

Senator Simard: Mr. Chairman, I am sympathetic to the company's position. I am not saying I am prepared to recommend that the bill be amended. I think this is a company that has tried to make more money, that decided to split its marketing and manufacturing expenses. For the sake of greater fairness or to standardize procedures, and not because of market forces, the government decided to table this bill.

Would you care to comment on this? Why not let the market decide? If 75 per cent of the people in the market are happy and pay their taxes, then that is fine. Why punish those

[Text]

punir les gens qui ont voulu respecter et donner suite aux décisions de la Cour? Pourquoi s'acharner sur ces gens-là alors que l'on ne le fait pas dans plusieurs autres secteurs? Je termine là-dessus et j'attends votre réponse.

Mme Malone: La décision de la Cour a en fait causé des problèmes dans le sens que les fabricants pouvaient sensiblement réduire leurs taxes à payer.

Le sénateur Simard: Ah oui, cela a créé des problèmes au gouvernement.

Mme Malone: Oui, sénateur Simard, mais aussi ça crée des problèmes aux fabricants qui ne veulent pas se voir dans l'obligation d'établir des sociétés de commercialisation. Alors ça crée des inéquités sensibles dans de nombreux secteurs.

Le sénateur Simard: Vous dites qu'il y a d'autres produits. D'accord. Évidemment à partir du 1er janvier 1991, ce problème ne se posera pas, j'imagine. Tout le monde va être traité de la même façon. Mais pourquoi à un an ou un an et demi de la date d'échéance vous arrivez et vous dites: on veut gagner notre point, on ne gagnera pas sur les autres points mais là-dessus on va leur montrer qui est le boss. La Cour laisse faire ça. Cela a du bon sens. Procter & Gamble est complètement capable de se défendre sur ce point-là, ce ne sont pas des enfants. Vous vous acharnez sur compagnie-là. Je trouve cela très difficile à accepter. Est-ce que vous avez d'autres commentaires à nous donner?

Mme Malone: Je ne crois pas que nous nous acharnions sur une compagnie en particulier. C'est simplement que dans cette situation particulière on pensait que l'on pouvait régler le problème de façon temporaire.

Le sénateur Simard: Justement, régler un problème qui...

The Chairman: I do not feel the answer is satisfactory. In responding to the very good questions put by Senator Simard you say that you dealt with a "situation." Why did you not deal with the entire situation? Why would you just pick one product out of a whole basket of legal operations that minimize sales tax through marketing divisions?

Senator Perrault: There are all sorts of disparities.

The Chairman: Why did you happen to pick this one?

Mr. Willis: It goes back to 1987 and the tax reform white paper. At that point in time the proposal was to treat it very broadly. In fact, Unilever, Bristol-Myers, Procter & Gamble and all of the companies expected a broad treatment of virtually all the products they were selling and that the tax would be imposed at the wholesale trade level. In fact, Procter & Gamble welcomed that and continues to lobby for a broad-based wholesale tax on all of these products.

As time passed and as the government moved closer to major tax reform, it decided that it was inappropriate to go with such a broad-based change to the existing system for a short period.

[Traduction]

who wanted to respect and follow up on the courts' ruling? Why give these people a hard time when people in many other sectors are being left alone? That is all I wanted to say. Would you care to comment?

Mrs. Malone: The courts' decision caused some problems in the sense that manufacturers were able to reduce the amount of their taxes considerably.

Senator Simard: And that caused some problems for the government.

Mrs. Malone: Not just for the government, Senator Simard, but also for manufacturers who did not want to be forced into the position of having to set up marketing companies. It caused major inequities in many sectors.

Senator Simard: You say that there are other products. I imagine this will not be a problem after January 1, 1991. Everyone will be treated in the same way. But why is it that a year or a year and a half before this deadline, you decide that while you may not win on other points, on this one, you want to show just who is boss. The courts have ruled that this practice is legal, that it makes good sense. Procter & Gamble is fully capable of defending itself on this point. You are not dealing with a bunch of children. I find it hard to accept that you have singled out this particular company. Would you care to comment any further?

Mrs. Malone: I do not feel we have singled out any company in particular. It is simply that in this particular instance, we thought we could resolve the problem temporarily.

Senator Simard: Exactly, resolve a problem that...

Le président: Je ne trouve pas que votre réponse soit satisfaisante. Vous avez répondu aux très bonnes questions que vous a posées le sénateur Simard en disant que vous aviez réglé une «situation». Pourquoi donc n'avez-vous pas réglé toute la situation? Pourquoi avez-vous choisi un seul produit parmi tout un ensemble d'activités juridiques qui permettent de minimiser la taxe de vente par le truchement de sociétés de commercialisation?

Le sénateur Perrault: Il existe toutes sortes d'inégalités.

Le président: Pourquoi avez-vous choisi celui-là?

M. Willis: Cela remonte à 1987 et au Livre Blanc sur la réforme fiscale. À cette époque, la proposition avait un cadre très global. En fait, Unilever, Bristol-Myers, Procter & Gamble et toutes les compagnies intéressées s'attendaient à ce que cette mesure s'applique de façon globale à pratiquement tous les produits qu'elles vendaient, la taxe étant prélevée au niveau du commerce de gros. De fait, Procter & Gamble a accueilli favorablement cette proposition et exerce depuis des pressions pour qu'une taxe ayant une assiette élargie soit appliquée au niveau de la vente en gros de tous ses produits.

Au fur et à mesure que le temps passait et que l'on se rapprochait d'une réforme fiscale majeure, le gouvernement a décidé de ne pas apporter, momentanément, de changement au niveau de l'assiette fiscale.

[Text]

Lever Brothers decided to move in 1986. Colgate-Palmolive did not and they continued to make representations up until prior to the recent budget in favour of exactly the same change as that requested by Procter & Gamble. Essentially, 70 per cent of the industry was looking for a change on at least laundry detergents and more than that.

In their decision not to proceed, this was the one product category where a clear problem existed and it had been recognized and discussions had taken place with the industry. One company moved to establish a marketing company and the others did not on the assumption that the government was going to bring in proposals to correct these problems.

When the decision was taken not to correct this in a general sense, we were then left with a problem that was unique to the industry. There were three major players with very different corporate structures and, consequently, very different taxes.

I think what you should remember is that the proposal that the government is putting forward does not penalize one company. It says that the tax will be paid at the same amount on all products on the sale to the retail trade level. I think that is important.

The converse position, the position Mr. Strong put forward, is that the law enabled Procter & Gamble to set up a marketing company if it wished to do so but the rebuttal which will come from P & G or any company would be that the tax system should not be the determining factor in the corporate structure the company has to use.

The Chairman: I understand that, but the government itself set it up in that fashion. I think you make a first-class defence.

You may have more to say in terms of opening remarks and, if so, please continue.

Mr. Willis: I think the questioning is very important.

Senator Cools: In the letter dated November 3 to Mr. Strong you say:

As the Department of National Revenue, Excise, is responsible for the administration of the provisions of the Excise Tax Act, a review of the expression "laundry detergents" has been initiated in order to define those products . . .

Would it be possible for you to share with this committee the details of that review and the tools you used in it?

Mr. Willis: Perhaps I should clarify. The Department of Finance and the Ministry of Finance are responsible for bringing forward the bill and policy. The administration rests with the Minister of National Revenue and his department. The document you are quoting from is not one that I had any hand in. In fact, I had no knowledge of it until this morning. When it comes down to defining these issues and interpreting the law, that falls entirely to the Department of Revenue.

[Traduction]

La compagnie Lever Brothers a décidé d'agir en 1986. Colgate-Palmolive n'en a pas fait autant et a continué jusqu'au dernier budget à présenter des instances au gouvernement demandant les mêmes changements que Procter & Gamble. En fait, 70 pour cent de l'industrie souhaitait ces changements, du moins en ce qui concerne les détergents pour la lessive, mais également pour beaucoup d'autres produits.

Les détergents pour la lessive constituent la seule catégorie de produits pour laquelle l'existence d'un problème a été reconnue et discutée avec l'industrie. Une compagnie prit la décision de constituer une société de commercialisation. Les autres n'en firent rien, en se fondant sur l'hypothèse que le gouvernement allait faire des propositions pour rectifier la situation.

Lorsque le gouvernement prit la décision de ne pas corriger la situation de manière globale, nous nous sommes retrouvés face à un problème unique dans ce secteur de l'industrie. Nous avions affaire à trois compagnies majeures, dotées de structures d'entreprise très diverses et par conséquent assujetties à des régimes fiscaux différents.

Dites-vous bien que la proposition présentée par le gouvernement ne vise pas à pénaliser une compagnie. Cette proposition stipule que le même pourcentage de taxes sera payé pour tous les produits au niveau de la vente au détail. Je crois que c'est important.

L'argument inverse, avancé par M. Strong, fait valoir que la loi permet à la compagnie Procter & Gamble de constituer une société de commercialisation si elle le désire, ce à quoi P & G ou n'importe quelle autre compagnie est en droit de réfuter que le régime fiscal ne devrait pas être pour une compagnie le facteur déterminant dans son choix de se doter de telle ou telle structure d'entreprise.

Le président: Je comprends cela, mais c'est le gouvernement qui a fait que les choses sont ce qu'elles sont. Je trouve que vous faites un avocat de premier ordre.

Si vous avez autre chose à ajouter dans vos commentaires préliminaires, allez-y, je vous en prie.

M. Willis: Les questions posées sont très importantes.

Le sénateur Cools: Dans la lettre du 3 novembre que vous avez envoyée à M. Strong, vous dites:

Étant donné que le ministère du Revenu national et de l'Accise est responsable de l'application des dispositions de la Loi sur la taxe d'accise, un examen de l'expression «détergents pour la lessive» a été entrepris afin de définir ces produits . . .

Vous serait-il possible de faire part aux membres de notre comité des détails de cet examen et des outils que vous avez utilisés?

M. Willis: Permettez-moi de préciser. Le ministère des Finances et le ministre des Finances sont responsables du dépôt du projet de loi et des politiques. Leur application relève du ministre et du ministère du Revenu national. Je n'ai rien à voir avec le document que vous citez. En fait, j'ignorais son existence jusqu'à ce matin. Toutes les questions de définition et d'interprétation de la loi relèvent exclusivement du ministère du Revenu.

[Text]

What you are describing in the letter is one of the many procedures open to that department as an administrative department to establish what it thinks the legislation being proposed, and that is now before Parliament, means, and how broad or how narrow the interpretation it would propose to give to certain words. From that, there are discussions with industry representatives and there can be a broad range of negotiations. The ultimate outcome is that by the end of this year when this measure comes into force, the hope is that both the administrators and the industry, which is going to have to apply this tax, will understand what the general meaning of those words is according to the administrators.

As Mr. Strong indicated in his letter, that still leaves open the possibility that if no agreement is reached, the parties might seek the assistance of the Canadian International Trade Tribunal in terms of what the definition of "laundry detergents" is.

In order to get a detailed answer to the question you would probably have to seek information from witnesses from Revenue Canada.

Senator Olson: Surely, they must have told you what their review process turned up.

Senator Roblin: There is a letter which gives the department's analysis of the situation and the basis on which they made their recommendations along with the recommendations they made.

Senator Cools: I would assume that the term "laundry detergents" has, at least, a historical existence. I would also expect that it has a chemical definition, but any other term, such as "cleaning agents" could have been used.

Senator Roblin: The actual products are listed by name.

Senator Cools: Revenue Canada has said that it initiated a review which means to me that someone must have studied this matter.

The Chairman: Are you satisfied, Mr. Willis—because this is going to come into effect within the next few weeks if it goes through—that there is a clear-cut definition of what products will be involved? Is that an acceptable situation as compared to what we have heard from Mr. Strong which is the suggestion that there could be a whole basket of ancillary products which will fall into this net? Are you satisfied that you are ready to go on this?

Mr. Willis: You have already heard the comment that the one-year time period seems rather peculiar in terms of implementation on January 1, 1990. In fact, sales tax changes would normally come into force much more quickly than this. In most instances, they would be in effect within either days of the budget announcement or, at least, within one or two months.

In this circumstance, in order to give the industry ample time to decide on and to set up the procedures necessary to pay the taxes, a considerable number of months were allowed from April 27 through to January 1, 1990.

[Traduction]

La procédure décrite dans la lettre que vous citez fait partie des nombreuses procédures administratives dont dispose le ministère pour établir ce que signifie la loi proposée, et dont le Parlement est actuellement saisi, et quelle latitude il faut donner à l'interprétation de certains termes. À partir de là, des discussions ont lieu avec les représentants de l'industrie et il peut en découler une vaste gamme de négociations. Lorsque cette mesure entrera en vigueur vers la fin de l'année en cours, il faut espérer que les responsables de l'application de la taxe et les représentants de l'industrie auront fini par se mettre d'accord sur l'interprétation à donner aux termes controversés.

Comme l'indique M. Strong dans sa lettre, si aucune entente n'est conclue, les partis auront encore la possibilité de recourir au Tribunal canadien du commerce international pour obtenir une définition du terme «détergents pour la lessive».

Si vous voulez obtenir une réponse plus détaillée à cette question, vous feriez bien de vous renseigner auprès des témoins de Revenu Canada.

Le sénateur Olson: Il vous ont certainement parlé des résultats de l'examen qu'ils ont effectué.

Le sénateur Roblin: Nous avons ici une lettre qui explique l'analyse que le ministère a faite de la situation, ainsi que la base des recommandations qu'il a formulées.

Le sénateur Cools: Je suppose que le terme «détergents pour la lessive» a, à tout le moins, une existence historique. Je suppose aussi qu'il existe une définition chimique, mais on aurait pu utiliser n'importe quel autre terme, celui de «agents nettoyants», par exemple.

Le sénateur Roblin: Les produits sont énumérés par leur nom.

Le sénateur Cools: Revenu Canada a indiqué qu'un examen avait été entrepris. Cela signifie que quelqu'un doit bien avoir étudié la question.

Le président: Étant donné que si cette mesure est adoptée, elle va entrer en vigueur au cours des prochaines semaines, estimez-vous, M. Willis, que nous avons une définition suffisamment claire des produits concernés? M. Strong nous a laissé entendre que nous risquions de nous retrouver avec toute une série de produits secondaires. Trouvez-vous que la situation est acceptable et êtes-vous prêt?

M. Willis: On vous a fait remarquer qu'il était un peu bizarre que l'on doive attendre un an, puisque cette mesure doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Normalement, lorsque l'on modifie la taxe de vente, les choses vont beaucoup plus vite que cela. Le plus souvent, les changements interviennent quelques jours après l'annonce du budget ou au plus tard un mois ou deux après.

Ici, on a donné plusieurs mois à l'industrie, soit du 27 avril 1989 au 1^{er} janvier 1990, afin qu'elle ait largement le temps de décider des procédures à mettre en place pour payer cette taxe.

[Text]

What you see in the Revenue Canada document before you is the first tentative indication from that department as to what they believed those words meant. Clearly, at the time they sent that letter they were seeking guidance from the industry.

Under this law, the responsibility to apply the law rests with the members of the industry. The manufacturer has the liability. It is a self-assessment system. What Revenue Canada can do is issue guidelines, opinions or information that attempt to clarify the situation. They will work with the industry to try to come to some understanding of what those words mean. However, the normal approach to that is that, if the words are not defined in the law or in regulations, then they take on the ordinary dictionary meaning, the standard meaning that the average consumer in the street would apply to those words if you asked him. A starting point, as the senator has mentioned, is to look at chemical definitions, but that is not sufficient. That alone would not stand because a chemical definition, as outlined there, could easily sweep in much more than what the average consumer would think of as laundry detergents. Revenue Canada went on to say that in their bulletin. I think you will notice there were two or three or four paragraphs where they talked about other factors that would help determine what their products were.

Now, they have already received information back from many of the taxpayers on this, and my understanding is that they are already considering changes to that original submission on their part, as to what laundry detergent means. That would narrow the scope of the definition, as our colleagues here have indicated. Mr. Wilson from Price Waterhouse suggested that it should be narrower than this. The information that I have is that Revenue Canada is considering that submission, and favourably, that they too think it should be narrower.

The Chairman: Does this not just emphasize the point made by Mr. Strong, who, in his submission, indicated the difficulty in definition? In fact, I have not even gotten to this because I had not seen the original document he gave to all of us on the committee, but it contained a draft laundry detergent definition for the purpose of this policy, which has been submitted by Revenue Canada. Certainly, Unilever is not satisfied that that in any way meets their objections.

Mr. Willis: Mr. Chairman, in any definition, or in any place where borderlines are drawn in a taxing statute, there are going to be some issues of dispute, concern or uncertainty. However, at this stage, it is quite early in the process. This law has not even been passed by Parliament and it is still in the developmental stage as to what these words mean. With all due respect, I do not think that at this point the issues that are outstanding are all that difficult. There are products that are clearly laundry detergents. Tide has been mentioned. I do not think that there is any dispute that Tide laundry powder for washing your clothes is a laundry detergent. Equally true, there are hand soaps that are clearly not laundry detergents.

[Traduction]

Le document de Revenu Canada que vous avez sous les yeux constitue la première indication de l'interprétation que ce ministère donne à ce terme. Manifestement, lorsque cette lettre a été écrite, le ministère cherchait à obtenir l'avis de l'industrie.

La responsabilité de l'application de la présente loi incombe aux membres de l'industrie. Les fabricants sont assujettis au paiement de l'impôt. C'est donc un système d'auto-évaluation de la valeur imposable. Revenu Canada ne peut faire qu'émettre des lignes directrices, fournir des opinions ou donner des renseignements pour tenter d'élucider le problème. Le ministère collabore avec l'industrie pour essayer d'en arriver à une définition de ce terme. Cependant, quand la loi ou les règlements ne prévoient pas de définition précise d'un terme, on s'en remet normalement à la définition du dictionnaire, c'est-à-dire à la définition standard que donnerait de ce terme toute personne interrogée au hasard. Comme l'a indiqué le sénateur, on peut commencer par examiner les définitions chimiques, mais cela ne suffit pas. Cela ne suffit pas car, comme cela est indiqué plus loin dans le bulletin de Revenu Canada, une définition chimique risque d'englober beaucoup plus de produits que ceux auxquels pense le consommateur moyen quand on lui parle de détergents pour la lessive. Vous noterez aussi qu'il y a dans ce document trois ou quatre paragraphes où il est question des autres facteurs susceptibles d'aider à déterminer ce que sont ces produits.

Le ministère a déjà reçu bon nombre de réponses des payeurs de taxes sur cette question, et je crois savoir que ce ministère envisage d'apporter des modifications à la définition initiale qu'il avait donnée au terme détergents pour la lessive. Comme nos confrères vous l'ont dit, la nouvelle définition est beaucoup plus restreinte. M. Wilson, le représentant de Price Waterhouse, estime qu'elle devrait l'être encore plus. D'après les renseignements dont je dispose, Revenu Canada étudie favorablement cette proposition et semble penser que cette définition doit être encore plus restreinte.

Le président: Cela ne donne-t-il pas raison à M. Strong qui a précisément souligné dans son mémoire la difficulté de définir ce terme? Je n'avais pas abordé cette question parce que je n'avais pas encore lu le document que M. Strong nous a distribué, mais je vois qu'il contient le projet de définition du terme «détergents pour la lessive» proposé par Revenu Canada aux fins de cette politique. Manifestement, la compagnie Unilever estime que cette définition ne répond nullement à ses objections.

M. Willis: M. le Président, dans toute définition, et chaque fois qu'une ligne de démarcation doit être tracée dans une loi relative à l'impôt, il y aura des controverses, des inquiétudes ou des incertitudes. Nous sommes encore au tout début du processus. Cette loi n'a même pas encore été adoptée par le Parlement, et on est encore en train d'essayer de déterminer ce que ces termes signifient. Sauf votre respect, j'estime que pour le moment les questions en suspens ne sont pas si compliquées. Il existe des produits qui sont clairement des détergents pour la lessive. On a cité Tide. Je pense que personne ne contestera le fait que la lessive en poudre Tide dont on se sert pour laver ses vêtements est bel et bien un détergent pour la lessive. Il est

[Text]

The areas where there may be some concern as to whether the definition is broad enough to include these products or to exclude them are relatively narrow and they will be narrowed down in the coming weeks as industry discusses this with Revenue, and as further refinements are made to these definitions. However, in point of fact, I would expect that, even at this stage, there is a fairly high degree of certainty with respect to most of the products manufactured by Unilever and Procter & Gamble, and within the context of the Excise Tax Act, this is a relatively minor problem. It is a very common one and not an insurmountable one.

Senator Simard: Mr. Chairman, the witness just said that they will be in contact with the industry, but I understand that Procter & Gamble does not have the same stake in this as this company does. Do you expect Procter & Gamble and other companies that are not affected to help you resolve this problem?

Mr. Willis: Mr. Chairman, all of the companies are affected.

Senator Simard: Do you expect them to be on your side or on the side of the industry?

The Chairman: Only the companies that have marketing organizations as separate entities are charged.

Mr. Willis: No, Mr. Chairman. They are all affected. Mr. Wilson was explaining how, in some sectors of the industry, the sale is made by Procter & Gamble or Unilever directly to a large retailer. On those sorts of sales, yes, the tax will apply on the sale price by Unilever or by Procter & Gamble. However, in other circumstances, sales are made by those large companies to places such as National Grocers or Loeb here in Ottawa that sell to the IGA stores. In those circumstances, the wholesaler is Loeb or National Grocers.

The Chairman: We are not talking about the same thing. I am talking about the impact of the sales tax, not on the consumer at the moment, but just on the manufacturer.

Mr. Willis: But the issue of definition will be equally as important to Procter & Gamble as it is to Lever Brothers or to Unilever or to Colgate, because they will have to identify which of their products they sell without charging tax to independent wholesalers and which products they have to charge tax on because they remain at the manufacturer's trade level. So all players in the industry will be interested in what the scope of the definition is. Procter & Gamble is also interested from an entirely different point of view. While Unilever and perhaps Colgate and Bristol-Myers are hoping to narrow the scope of the definition, in fact, Procter & Gamble, who does not have a marketing company for any of its products, would prefer to see it much broader. That is an issue where I would expect there would be opposing representations, but opposing representations often help Revenue Canada to clarify where the line should be drawn for tax purposes.

[Traduction]

tout aussi clair que les savons pour les mains ne sont pas des détergents pour la lessive. La liste des produits dont on peut douter qu'ils soient visés par la définition est relativement courte, et au fur et à mesure des discussions qui auront lieu dans les semaines à venir entre l'industrie et Revenu Canada et des précisions qui seront apportées à ces définitions, cette liste va encore raccourcir. Toutefois, je trouve que nous avons pour le moment suffisamment de certitudes au sujet de la majorité des produits fabriqués par Unilever et Procter & Gamble, et le problème me semble relativement mineur du point de vue de la Loi sur la taxe d'accise. C'est un problème très commun et il n'est pas insurmontable.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, le témoin vient de dire que le ministère va entrer en contact avec l'industrie. Or, je crois comprendre que Procter & Gamble et Unilever n'ont pas les mêmes enjeux dans cette affaire. Pensez-vous que des compagnies comme Procter & Gamble, qui ne sont pas affectées, vont vous aider à résoudre ce problème?

M. Willis: Monsieur le président, toutes les compagnies sont affectées.

Le sénateur Simard: Pensez-vous qu'elles prendront votre parti ou celui de l'industrie?

Le président: Les seules compagnies mises en cause sont celles qui se sont dotées de sociétés de commercialisation séparées.

M. Willis: Non, Monsieur le président. Toutes les compagnies sont affectées. M. Wilson vous a expliqué comment, dans certains secteurs de l'industrie, Procter & Gamble ou Unilever vendent directement leurs produits à un gros détaillant. Pour ce genre de ventes, la taxe sera prélevée sur les prix de vente pratiqués par Unilever ou Procter & Gamble. Cependant, il y a d'autres circonstances où ces grosses compagnies vendent leurs produits à National Grocers ou Loeb ici à Ottawa, qui les revendent ensuite aux magasins IGA. Dans ces circonstances-là, National Grocers ou Loeb sont considérés comme les grossistes.

Le président: Nous ne parlons pas de la même chose. Pour le moment, je ne parle pas de l'impact de la taxe de vente sur le consommateur, mais sur le fabricant.

M. Wilson: Cette question de définition est aussi importante pour Procter & Gamble que pour Lever Brothers, Unilever ou Colgate, dans la mesure où toutes ces compagnies devront identifier d'une part les produits qu'elles vendent aux grossistes indépendants et sur lesquels la taxe n'est pas perçue, et d'autre part les produits sur lesquels la taxe doit être perçue, puisqu'ils sont vendus au niveau du fabricant. Tous les intervenants seront intéressés à connaître la portée de la définition de ces termes. Procter & Gamble est également intéressé, bien que d'un tout autre point de vue. Si Unilever et peut-être Colgate et Bristol-Myers espèrent que la portée de cette définition sera réduite, Procter & Gamble, qui n'a pas de société de commercialisation pour distribuer ses produits, préférerait qu'elle soit encore plus élargie. Je suppose que nous recevrons des représentations contradictoires sur ce sujet, mais c'est peut-être justement ce qui aidera Revenu Canada à tracer la ligne de démarcation.

[Text]

The Chairman: Is there any further comment you wish to make? I know we have been interrupting you.

Mr. Willis: Perhaps there is, Mr. Chairman. I appreciate your offer. The bottom line in this whole thing is that it is a short-term measure and it is a judgment call as to whether the problems were serious enough to warrant moving on this measure and to put into place an interim step that would equalize the tax burden. Mr. Strong has suggested that it might have been wiser for the government to have waited one more year until the goods and services tax came into place and to leave the inequities in place for that time period, and if Procter & Gamble wanted to address it, to tell them to set up a marketing company. The converse point of view, the equally strongly-held point of view of P & G and of Colgate prior to the time it set up a marketing company earlier this year, was that a tax system should not drive them, on the short-term basis of one year, to have to change their marketing structure simply to pay the same tax as their competitors.

Senator Perrault: They still have more of the market share. P & G is not suffering at all. The economies of scale would mean nothing but money.

Mr. Willis: But the question is: Does that mean that the government should charge them more tax?

Senator Perrault: Look at all the other categories of injustices you are going to allow to fester for another 12 months.

Mr. Willis: True.

Senator Perrault: You mention it in the 1987 white paper.

Mr. Willis: True enough. I accept that point. It is well taken.

The Chairman: Mr. Willis, these companies that you refer to that are complaining, have had the opportunity since 1986 to do exactly what Unilever did.

Mr. Willis: Yes. And the government was suggesting all through that period—

The Chairman: Why should they come crying now?

Mr. Willis: Well, Mr. Chairman, in fairness to these companies—and I guess I am not really here to defend their position—it is more that the Minister of Finance's position during this entire period was that we are going to solve this problem, that it is a problem that has to be addressed by the government.

The Chairman: But why pick detergents?

Senator Cools: Yes, why choose detergents?

The Chairman: If you are going to solve the problem, why not do it equitably and do it for everyone?

Mr. Willis: There are two factors in the area of detergents. First, there were only three players in the industry that were

[Traduction]

Le président: Avez-vous d'autres commentaires à faire? Nous vous avons souvent interrompu.

M. Willis: Peut-être, monsieur le président, je vous remercie de votre offre. Ce qu'il faut retenir de tout cela, c'est qu'il s'agit d'une mesure à court terme. Les problèmes ont été jugés suffisamment graves pour justifier son adoption, de même que la mise en place provisoire d'une mesure d'égalisation du fardeau fiscal. M. Strong a indiqué qu'il aurait peut-être été plus sage que le gouvernement attende une année de plus, jusqu'à ce que la taxe sur les produits et services soit mise en vigueur, quitte à ce que les inégalités fiscales soient maintenues pendant cette période, la compagnie Procter & Gamble étant libre, si elle le désire, de constituer une société de commercialisation. L'argument contraire a été défendu avec autant de vigueur par P&G et Colgate avant que celle-ci ne constitue une société de commercialisation un peu plus tôt dans l'année, à savoir que le système fiscal ne devrait pas les obliger, avec un préavis d'un an, à modifier la structure de leurs activités de commercialisation, aux seules fins qu'elles payent autant de taxes que leurs concurrents.

Le sénateur Perrault: Leur part du marché est beaucoup plus grande. P&G n'est pas du tout touché. En raison des économies d'échelle, cela ne peut leur rapporter que plus d'argent encore.

M. Willis: Mais la question qui se pose est la suivante: est-ce que cela veut dire que le gouvernement doit leur faire payer plus de taxes?

Le sénateur Perrault: Pensez à toutes les autres catégories d'inégalités que cela va créer pendant 12 mois de plus.

M. Willis: C'est vrai.

Le sénateur Perrault: Vous en parlez dans le Livre Blanc de 1987.

M. Willis: C'est vrai. Vous avez raison.

Le président: Monsieur Willis, les compagnies dont vous dites qu'elles se plaignent ont eu l'occasion depuis 1986 de faire exactement ce qu'a fait Unilever.

M. Willis: Oui. Et le gouvernement a suggéré pendant toute cette période...

Le président: De quoi se plaignent-elles maintenant?

M. Willis: Monsieur le Président, je crois qu'il faut rendre justice à ces compagnies, bien que je ne sois pas là pour les défendre. Pendant toute cette période, le ministre des Finances a répété qu'il incombait au gouvernement de résoudre ce problème.

Le président: Mais pourquoi avoir choisi les détergents?

Le sénateur Cools: Oui, pourquoi avoir choisi les détergents?

Le président: Puisque vous allez résoudre le problème, pourquoi ne pas le faire équitablement et le faire pour tout le monde?

M. Willis: Pour ce qui est des détergents, il y a deux facteurs à prendre en considération. Premièrement, il n'y a que

[Text]

affected, and there was a dichotomy between two and one, and eventually between one and two. They changed around.

Secondly, detergents are recognized fairly widely as being a product where the difference in tax burden is very substantial. In the other product categories, such as house-cleaning products, the same situation does not exist. There are a lot more companies that are marketing them. You still do have marketing companies and you have situations where companies do not have them, but there is a much larger number of players. There is not this narrow focus of a few companies with a product that has a very high marketing value added. However, I think your question is quite appropriate: Why not do it more broadly? The only thing I can say is that the conclusion the minister came to was that he did not want to be patching the system in a very general fashion over a broad range of products.

The Chairman: He would rather patch it on an individual item.

Mr. Willis: In that regard, he has put in a number. Unilever mentioned in their submission to you that there are wholesale taxes on two or three products. In fact, wholesale taxes are imposed on about ten product categories, including pet foods, snack foods, cosmetics, health goods, automobiles, pet litter, microwave ovens, televisions, and video recorders. There really is quite a wide range of products taxable at the wholesale trade level. Each of those products has been added on an individual basis in the last ten or so years, most of them more recently than that, as particular problems have been brought to the attention of the minister, usually problems of imports.

The Chairman: Those problems arose because of the competition with imports.

Mr. Willis: In a couple of categories such as pet litter and automobiles, yes, that is the case. But in other categories there were domestic problems as well. Regarding video cassette recorders, it was a problem of the value for tax where the royalty would be excluded from the base for both domestic and imported goods. Regarding snack foods and pet litter, it was marketing companies as well as imports. So there has been a range—

The Chairman: But the direction in that case was always to encourage the wholesale level tax. In this particular legislation you are reversing that and bringing it back to the manufacturer's tax.

Mr. Willis: No. With all due respect, this is to impose the wholesale tax on laundry detergents.

The Chairman: It is already there.

Mr. Willis: No, it is at the manufacturers' level.

[Traduction]

trois compagnies qui sont affectées. Au départ il y avait une dichotomie entre les deux premières et la troisième et les choses ont changé et cette dichotomie existe maintenant entre la première et les deux autres.

Deuxièmement, on sait que les détergents sont des produits pour lesquels le fardeau de la taxe varie considérablement. Pour les autres catégories de produits, comme les produits nettoyants, la situation est différente. Ils sont fabriqués par un nombre beaucoup plus grand de compagnies différentes. Certaines ont une société de commercialisation et d'autres pas, mais leur nombre est beaucoup plus important. Il ne s'agit pas comme ici d'un très petit nombre de compagnies fabriquant des produits à très haute valeur ajoutée. Cependant, je trouve votre question tout à fait justifiée: pourquoi ne pas apporter une solution plus globale? Tout ce que je puis dire c'est que le ministre est arrivé à la conclusion que l'ensemble du système ne pouvait pas être rectifié ponctuellement et qu'il n'était pas possible d'englober une vaste gamme de produits.

Le président: Il préfère le rectifier ponctuellement pour un seul produit.

M. Willis: Il y en a plus qu'un. Dans son mémoire, Unilever a indiqué que les taxes prélevées au niveau de la vente en gros ne concernaient que deux ou trois produits. En réalité, elles concernent environ 10 catégories de produits, et notamment les aliments pour animaux domestiques, les aliments à grignoter, les cosmétiques, les produits diététiques, les automobiles, la litière pour animaux domestiques, les fours à micro-ondes, les téléviseurs et les magnétoscopes. La gamme des produits taxables au niveau de la vente en gros est extrêmement vaste. Chacun de ces produits a été ajouté ponctuellement au cours des 10 dernières années, la majorité d'entre eux plus récemment que cela, au fur et à mesure que des problèmes spécifiques, notamment des problèmes d'importation, ont été portés à l'attention du ministre.

Le président: Ces problèmes se sont posés à cause de la concurrence des produits d'importation.

M. Willis: C'est effectivement ce qui s'est passé pour deux catégories de produits, à savoir la litière pour animaux domestiques et les automobiles. Pour toutes les autres, il y a également eu des problèmes sur le marché intérieur. Concernant les magnétoscopes, le problème était de déterminer le montant de la taxe à percevoir, si l'on excluait de l'assiette de la taxe la redevance à percevoir sur les produits importés ou intérieurs. Concernant les aliments à grignoter et la litière pour les animaux domestiques, le problème avait trait aux sociétés de commercialisation de même qu'aux importations. Il y a donc eu une vaste gamme de . . .

Le président: Mais la tendance a toujours été d'encourager le prélèvement de la taxe au niveau de la vente en gros. Dans ce projet de loi, la tendance est inversée et on revient au niveau des fabricants.

M. Willis: Non. Je ne voudrais pas vous contredire, mais ce projet de loi prévoit que la taxe doit être prélevée au niveau de la vente en gros des détergents pour la lessive.

Le président: C'est déjà le cas.

M. Willis: Non, elle est prélevée au niveau des fabricants.

[Text]

The Chairman: I am sorry. I had better withdraw that remark because I was confused. You are absolutely right. Are there any further questions?

Senator Perrault: Thank you very much to the witnesses.

The Chairman: We will again thank you, and at this point we will remain for a few more minutes and ask people who are not members of the committee to leave.

The committee continued *camera*.

[Traduction]

Le président: Excusez-moi. Je ferais mieux de retirer ce que j'ai dit car je suis un peu confus. Vous avez absolument raison. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Perrault: Merci beaucoup aux témoins.

Le président: Merci encore. Nous allons siéger encore quelques minutes et nous demanderons donc aux personnes qui ne sont pas membres du comité de quitter la salle.

Le comité poursuit ses travaux à huis-clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Brian Willis, Assistant Director, Sales and Excise Tax Division;

Mrs. Patricia Malone, Chief, Policies and Legislation Sales and Excise Tax Division.

From Unilever Canada Limited:

Mr. Lawrence Strong, President;

Mr. Alan R. Wilson, Price Waterhouse.

Du ministère des Finances:

M. Brian Willis, directeur adjoint, Division des taxes de vente et d'accise;

M^{me} Patricia Malone, chef, Politique et Législation, Division des taxes de vente et d'accise.

De «Unilever Canada Limited»:

M. Lawrence Strong, président;

M. Alan R. Wilson, Price Waterhouse.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, November 28, 1989

Le mardi 28 novembre 1989

Issue No. 9
Sixth Proceedings on:
Study of Canadian Financial
Institutions

Fascicule n° 9
Sixième fascicule concernant:
Étude des institutions financières
canadiennes



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R.
Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 28, 1989
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:04 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Gerald R. Ottenheimer, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Frith, Kirby, Kolber, Ottenheimer, Perrault, Poitras and Simard. (7)

In attendance: From Martineau Walker: Mr. Gérald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Prof. Thomas J. Courchene. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Co-operative Credit Society Limited:

Mr. Tod T. Manrell, Chairman;

Mr. William G. Knight, Director, Government Affairs.

From the Canada Deposit Insurance Corporation:

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board;

Mr. Chas. C. de Léry, President and Chief Executive Officer;

Mr. Lewis Lederman, Corporate Secretary and General Counsel;

Mr. Jean-Pierre Sabourin, Vice-President and Chief Operating Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from the Canadian Co-operative Credit Society Limited made a statement and answered questions.

The witnesses from the Canada Deposit Insurance Corporation made a statement and answered questions.

At 12:34 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 NOVEMBRE 1989
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald R. Ottenheimer (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Frith, Kirby, Kolber, Ottenheimer, Perrault, Poitras et Simard. (7)

Présents: De Martineau Walker: M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique. *De la School of Policy Studies, université Queen's:* M. Thomas J. Courchene. *De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:

M. Tod T. Manrell, président;

M. William G. Knight, directeur, Affaires gouvernementales.

De la Société d'assurance-dépôts du Canada:

M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration;

M. Chas. C. de Léry, président et chef de la direction;

M. Lewis Lederman, secrétaire de la société et conseiller juridique principal;

M. Jean-Pierre Sabourin, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, Comité poursuit son étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins de la Société canadienne de crédit coopératif limitée font une déclaration et répondent aux questions.

Les témoins de la Société d'assurance-dépôts du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 34, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 28, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11 a.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Gerald R. Ottenheimer (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I should first express the regrets of the chairman, Senator Buckwold, who may yet be able to join the committee. I understand that he is flying to Ottawa from Saskatoon this morning. He asked me to chair this morning's meeting, which I am pleased to do.

As colleagues are aware, we will be hearing from two organizations this morning, the Canadian Co-operative Credit Society and the Canada Deposit Insurance Corporation. Taking approximately 45 minutes for each group will bring us to 12:30.

We shall hear first from the representatives of the Canadian Co-operative Credit Society Limited, Mr. Tod Manrell, Chairman of the Board, and Mr. Bill Knight, the Director of Government Affairs. Normally, gentlemen, the witnesses make a presentation to the committee, following which senators pose questions. Sometimes in the course of the presentation, if there is a need for clarification or explanation, people might interject a question en route, so to speak. With that, then, the Canadian Co-operative Credit Society has the floor.

Mr. Tod T. Manrell, Chairman, Canadian Co-operative Credit Society Limited: Thank you, Mr. Chairman. We appreciate your invitation to submit a brief and to appear before your committee. Your hearings are timely. We are in the midst of consultations with the Department of Finance on our act, the Co-operative Credit Associations Act, which we call the CCA Act. We have been working steadily for ten years to have the statute amended and we have been providing to government detailed submissions for the past nine years.

Today we wish to concentrate on two subjects: the ownership of financial institutions, a subject of particular concern to you, and networking—in particular, networking with respect to the delivery of insurance products—because that is a subject of concern to us. I will keep our prepared remarks brief so that there will be time to answer questions.

I am the Chairman of the Board of the Canadian Co-operative Credit Society. I am also the Chairman of the Board of B.C.'s Central Credit Union. I am an elected volunteer for the Board of Directors for the Richmond Savings Credit Union, but I earn my living as an owner and manager of a manufacturing company based in Richmond, British Columbia.

As senators may be aware, there are approximately 1,400 credit unions in nine provinces with assets in excess of \$26 billion and a membership of 4.3 million Canadians. By way of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 28 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre l'étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Gerald R. Ottenheimer *çro* (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Ottenheimer: Honorables sénateurs, je dois tout d'abord vous faire part des regrets du président, le sénateur Buckwold, qui pourra peut-être se joindre à nous plus tard. Je crois qu'il doit rentrer à Ottawa de Saskatoon ce matin. Il m'a demandé de présider la séance de ce matin, ce que je fais avec grand plaisir.

Comme vous le savez, nous devons entendre ce matin les représentants de deux organisations, la Société canadienne de crédit coopératif et la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous consacrerons environ 45 minutes à chaque groupe, ce qui nous amènera à 12 h 30.

Nous allons commencer par donner la parole aux représentants de la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, M. Tod Manrell, président du conseil d'administration et M. Bill Knight, directeur des Affaires gouvernementales. Normalement, messieurs, les témoins commencent par faire un exposé d'introduction, et les sénateurs leur posent ensuite des questions. Au besoin, pour obtenir une précision ou une explication, on peut aussi vous interrompre en chemin. Je donne donc la parole à la Société canadienne de crédit coopératif.

M. Tod T. Manrell, président, Société canadienne de crédit coopératif Limitée: Merci, monsieur le président. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous présenter un mémoire et à comparaître devant votre Comité. Le moment choisi pour cette audience est opportun. Nous sommes en pleine consultation avec le ministère des Finances sur la loi qui nous régit, la Loi sur les associations coopératives de crédit, que nous appelons la LACC. Nous n'avons pas cessé depuis 10 ans d'essayer d'obtenir des modifications à cette loi, et nous avons régulièrement soumis des propositions détaillées en ce sens au gouvernement au cours des neuf dernières années.

Nous voudrions aujourd'hui nous concentrer sur deux sujets: la propriété des institutions financières, sujet qui vous préoccupe tout particulièrement, et l'organisation de réseaux (notamment pour la fourniture de services d'assurance) car cela nous préoccupe. Je vais vous résumer très brièvement les remarques que nous avons préparées afin d'avoir le temps voulu pour répondre aux questions.

Je suis président du conseil d'administration de la Société canadienne de crédit coopératif. Je suis aussi président du conseil d'administration de la Central Credit Union de Colombie-Britannique. Je suis bénévole élu au conseil d'administration de la Richmond Savings Credit Union, mais c'est en tant que propriétaire exploitant d'une entreprise manufacturière de Richmond, en Colombie-Britannique, que je gagne ma vie.

Les sénateurs savent peut-être qu'il y a environ 1 400 coopératives de crédit dans neuf provinces, avec des avoirs dépassant les 26 milliards de dollars et une clientèle de 4,3 millions de

[Text]

comparison, the assets of the credit union system are on the order of those of Canada Trust Company or the National Bank of Canada. Together, the credit unions and the Desjardins movement in Quebec have in excess of \$60 billion in assets at the local level. We also have in excess of 8 million members together, representing over 40 per cent of Canada's adult population.

Credit unions, although affiliated with provincial and national networks, are each independent locally owned financial institutions. By their nature they are community controlled, accepting deposits and putting them to work in their communities. Unlike other financial institutions, surplus earnings are returned to participating members rather than to a separate or distinct group of shareholders.

This community orientation has resulted in credit unions playing an important role in local and regional economic development. Credit unions alone have over 2,200 branches. This compares with the Royal Bank's 1,550. Our point is that credit unions are service oriented and serve localities that are not served by other financial institutions. In British Columbia alone, over 30 communities are serviced only by credit unions.

Most credit unions provide a full range of financial services, including accepting savings and deposits, granting loans and mortgages, providing chequing services, credit and debit cards and electronic banking services. Decades ago, credit union members realized that credit unions could only provide this range of services if they shared expertise and technical know-how. The provincial and national organizations were capitalized and established by credit unions. They are the vehicle by which to provide administrative and technical support to member credit unions and provincial centrals. They also provide financial liquidity. That is the central banking function.

Through the second and third tiers, local credit unions can access many types of support services. In addition, any credit union is required to be a member of a provincial deposit protection agency. These networks are the means by which to achieve the economies of scale and the stability required to compete with larger financial institutions. In our brief we will dwell on ownership and control in the credit union system.

Every co-operative organization is owned and controlled by its members, the people who use its services. At the retail level there is normally one vote per member, regardless of the number of shares owned. Hence, power does not arise from the size of the shareholding. Members and directors can only exercise influence by persuasion. The combination of widely held own-

[Traduction]

Canadiens. À titre comparatif, les actifs de ce réseau de coopératives de crédit sont du même ordre que ceux de la Compagnie Canada Trust ou de la Banque nationale du Canada. Ensemble, les coopératives de crédit et le mouvement Desjardins au Québec disposent d'actifs dépassant les 60 milliards de dollars au niveau local. Nous avons aussi au total plus de 8 millions de membres, qui représentent plus de 40 p. 100 de la population adulte du Canada.

Les coopératives de crédit, bien qu'elles soient affiliées à des réseaux provinciaux et nationaux, sont toutes des institutions financières indépendantes dont la propriété est concentrée au niveau local. De par leur nature, elles sont placées sous le contrôle de la communauté, et elles acceptent des dépôts qu'elles font fructifier au niveau de la collectivité locale. Contrairement à ce qui se passe pour les autres institutions financières, les excédents de gains sont redistribués aux membres et non à un groupe d'actionnaires distincts.

Du fait de cette orientation communautaire, les coopératives de crédit ont joué un rôle important dans le développement économique local et régional. Elles ont à elles seules plus de 2 200 succursales, contre 1 550 par exemple pour la Banque royale. Ce que nous voulons montrer, c'est que les coopératives de crédit ont une vocation de service, et qu'elles desservent des localités d'où sont absentes d'autres institutions financières. Rien qu'en Colombie-Britannique, plus de 30 communautés sont desservies uniquement par des coopératives de crédit.

La plupart des coopératives de crédit proposent une gamme complète de services financiers, notamment des services d'épargne et de dépôt, des prêts et des hypothèques, des services de paiement par chèques, des services de cartes de crédit et de débit et des opérations bancaires électroniques. Il y a des dizaines d'années, les membres des coopératives de crédit se sont rendu compte que ces dernières ne pouvaient assurer toute cette gamme de services que si elles mettaient en commun leur expertise et leurs ressources techniques. Les coopératives de crédit ont donc créé et financé les organisations provinciales et nationales qui assurent un soutien administratif et technique aux coopératives membres et aux centrales provinciales. Elles leur fournissent aussi des liquidités financières. C'est la fonction bancaire centrale.

Grâce au deuxième et au troisième paliers, les coopératives de crédit locales peuvent accéder à de nombreux types de services de soutien. En outre, toute coopérative de crédit doit être membre d'une organisation provinciale de protection des dépôts. C'est grâce à ces réseaux qu'il est possible de réaliser des économies d'échelle et de disposer de la stabilité nécessaire pour concurrencer des institutions financières plus importantes. Dans notre mémoire, nous allons nous intéresser plus précisément à la propriété et au contrôle dans le régime des coopératives de crédit.

Toute organisation coopérative appartient à ses membres et est contrôlée par ses membres, les gens qui en utilisent les services. Au niveau du consommateur, il y a normalement un vote par membre, quel que soit le nombre de parts qu'il possède, donc, le pouvoir n'est pas fonction de la taille du portefeuille. Les membres et les administrateurs n'exercent une influence que par persuasion. Grâce à ce système où la propriété est

[Text]

ership and one vote per member ensures that individuals are treated fairly.

The ownership structure removes most of the dangers of conflict of interest and self-dealing. The implication of what we are saying is that we believe that widely held ownership is a safeguard against the abuse of financial power and it reduces the need for strict regulation of self-dealing in conflict of interest.

We believe that the government discussion papers to date have acknowledged that the credit union system will be dealt with uniquely in these areas due to our unique structure. Credit unions are a network.

When the government first announced its proposals to permit the sale of products of one class of financial institution through the network of another class, credit unions were pleased. We have been selling the products of our trust and insurance companies through our network for some time.

In a subsequent proposal the government reneged. The proposal stated that there would be an exception for retail insurance products. The delivery of these products through the network of another class of financial institutions would be prohibited. This decision is not consistent with the underlying policy of deregulation, to open up markets and let the whims of competition improve the markets. This decision is competitively unfair to other classes of financial institutions, since insurance agents can sell GICs and other deposit instruments through other financial institutions. This decision is unfair to consumers who would benefit from the increased competition and who want the additional sources of products.

Finally, we believe that insurance companies would benefit from such networking. Their products would have deeper penetration in the marketplace through the existing cost-effective networks. Most of our co-operative insurance companies support our position and are prepared to do so in the public domain.

Our underlying goal in all of this is to have our own act, the CCA Act, amended. Under this legislation the Superintendent of Financial Institutions regulates the Canadian society and six of our eight member centrals. The act is hopelessly out of date and, for purposes of a competitive position, it must be changed at the same time as the legislation of other financial institutions. The minister has given us his undertaking that all of the financial institution legislation will be proclaimed and enforced simultaneously. The government must honour that commitment.

Mr. Chairman, that concludes our opening remarks. We would be pleased to answer any questions you may wish to put.

[Traduction]

répartie entre un grand nombre de personnes et où chaque membre a un vote, tout le monde est traité équitablement.

Cette structure de la propriété évite pratiquement tous les risques de conflit d'intérêts ou d'opération d'initié. Ce que nous voulons dire, c'est qu'à notre avis en répartissant la propriété entre un grand nombre de personnes, on se protège contre les risques d'abus du pouvoir financier, et on réduit la nécessité d'avoir une réglementation stricte des conflits d'intérêts et des opérations d'initiés.

Nous pensons qu'il est clair d'après les documents de discussion du gouvernement jusqu'à présent que le régime des coopératives de crédit bénéficiera d'un traitement particulier dans ces domaines du fait de sa structure originale. Les coopératives de crédit sont un réseau.

Quand le gouvernement a annoncé pour la première fois qu'il avait l'intention d'autoriser la vente de produits d'une catégorie d'institutions financières par l'intermédiaire du réseau d'une autre catégorie, les coopératives de crédit s'en sont réjouies. Cela fait déjà un certain temps que nous vendons les produits de nos compagnies de fiducie et d'assurance par le biais de notre réseau.

Toutefois, le gouvernement est ensuite revenu sur cet engagement et a fait une nouvelle proposition prévoyant une exception pour les produits d'assurance au détail. La fourniture de ces produits par l'intermédiaire du réseau d'une autre catégorie d'institutions financières serait donc interdite. Cette décision n'est pas conforme à la politique de base de déréglementation destinée à ouvrir les marchés et à les améliorer en laissant libre cours aux forces de la concurrence. Elle donne un avantage injuste à d'autres catégories d'institutions financières, puisque les agents d'assurance peuvent vendre des certificats de placement garanti et autres instruments de dépôt par l'intermédiaire d'autres institutions financières. Cette décision est injuste pour les consommateurs qu'elle prive des avantages d'une concurrence plus intense et qui souhaiteraient pouvoir se procurer ces produits auprès de ces sources supplémentaires.

Nous estimons enfin que cette organisation de réseaux serait avantageuse pour les compagnies d'assurances. Elle leur permettrait de pénétrer plus profondément le marché grâce à des réseaux existants et économiques. La plupart de nos compagnies d'assurances coopératives appuient notre position et sont prêtes à le faire publiquement.

Le but de tout ceci est d'obtenir une modification de la loi qui nous régit, la Loi sur les associations coopératives de crédit. En vertu de cette loi, le Surintendant des institutions financières régit la Société canadienne et six de nos huit centrales membres. Cette loi est complètement dépassée et il faut absolument la modifier en même temps que la législation qui vise les autres institutions financières pour préserver la concurrence. Le ministre nous a donné l'engagement que les dispositions concernant les institutions financières seraient toutes proclamées et mises en application simultanément. Le gouvernement doit respecter cette promesse.

Voilà qui termine mes remarques d'introduction, monsieur le président. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

[Text]

Senator Kirby: I have one or two general questions that have troubled me somewhat and they have to do with the collapse of the four pillars. My basic question is whether, in light of the collapse, we should not be dealing with a series of separate acts but should simply deal with an act that relates to the deposit-taking institutions. At the very end of your brief, for example, you talked about meeting to revise your act. I have trouble understanding why we should continue in this country to have an act for credit unions, trust companies, banks and insurance companies, when, fundamentally from the consumers point of view, they are essentially all deposit-taking and lending institutions. I should like your reaction to that. It is a fairly broad question, but I am trying to understand where, in broad policy terms, the government should go.

Mr. Manrell: I should like to ask Bill Knight to respond to that question.

Mr. William G. Knight, Director, Government Affairs, Canadian Co-operative Credit Society Limited: Our experience is that you have to go back and look at our fundamental structure. We are incorporated at the local level first and foremost as our first and main tier. We then have two more tiers at a central and national level.

The writing of the CCA in many ways—because of the nature of our structure, which is locally community based—is upside down from both the changes to the Banking Act and the legislation in governing insurance and trust. A number of the areas of the act are compatible with the other institutions, but because our structure is so fundamentally different, attempts by Finance to write all of the acts in a like vein, or parallel, have not proved to come to fruition.

Senator Kirby: Perhaps I can ask you for an example.

Would you explain something to me? As I understand it, each of your credit unions are provincially licensed rather than federally licensed, or am I wrong on that? For example, I think the chairman said that he was a member of the Richmond credit union.

Mr. Manrell: The Richmond savings, yes.

Senator Kirby: Is your charter provincial?

Mr. Manrell: Provincial, yes.

Senator Kirby: And what is the essential federal role in the regulation of provincially-chartered financial institutions?

Mr. Knight: The federal role is related to liquidity and is almost concurrent power in dealing with both our centrals and our national body. So that the majority of our central and national organizations come under federal jurisdiction, whereas the local credit unions are under provincial jurisdiction. So that it is sort of parallel and concurrent in terms of setting basic rules.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: J'ai une ou deux questions d'ordre général qui me préoccupent un peu et qui concernent l'effondrement des quatre piliers. En gros, étant donné cet effondrement, je me demande si, au lieu de nous occuper de toute une série de lois distinctes, nous ne devrions pas simplement nous préoccuper d'avoir une loi visant les institutions de dépôt. Tout à la fin de votre mémoire, par exemple, vous parlez de réviser la loi qui vous concerne. Je ne comprends pas pourquoi nous devrions continuer au Canada à avoir une loi pour les caisses de crédit, une autre pour les compagnies de fiducie, les banques ou les compagnies d'assurances alors que fondamentalement, du point de vue du consommateur, toutes ces institutions sont des institutions de dépôt et de prêt. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. C'est une question assez générale, mais j'essaie de cerner ce que devrait être la politique globale du gouvernement.

M. Manrell: Je vais demander à Bill Knight de répondre.

M. William G. Knight, directeur, Affaires gouvernementales, Société canadienne de crédit coopératif Limitée: Pour ce genre de question, il faut généralement remonter à notre structure fondamentale. Nous sommes d'abord et avant tout constitués en société au niveau local, et c'est là le premier palier et le palier essentiel de notre organisation. Il y a ensuite deux autres paliers au niveau central et au niveau national.

Du fait de la nature de notre structure, qui s'appuie sur des bases locales, le texte de la Loi sur les associations coopératives de crédit est complètement aux antipodes des changements apportés à la Loi sur les banques et à la législation concernant les assurances et les compagnies de fiducie. Un certain nombre de dispositions de la Loi sont compatibles avec celles qui concernent les autres institutions, mais comme nous avons une structure complètement différente, les autorités des Finances n'ont jamais réussi à mettre au point un texte semblable ou parallèle pour toutes les lois.

Le sénateur Kirby: Peut-être pourriez-vous me donner un exemple.

J'aimerais que vous m'expliquiez quelque chose. Si je comprends bien, chacune de vos coopératives de crédit a une licence au niveau provincial et non fédéral, ou est-ce que je me trompe? Par exemple, je crois que le président a dit qu'il était membre de la coopérative de crédit de Richmond.

M. Manrell: Oui, la Richmond Savings.

Le sénateur Kirby: Vous avez une charte provinciale?

M. Manrell: Oui.

Le sénateur Kirby: Et quel est le rôle fédéral essentiel en matière de réglementation des institutions financières à charte provinciale?

M. Knight: Le rôle fédéral concerne les liquidités et s'exerce presque parallèlement à celui de nos caisses centrales et de notre organisme national. Autrement dit, la majorité de nos organisations centrales et nationales relèvent de la compétence fédérale, alors que les caisses de crédit locales relèvent de la compétence provinciale. Il y a donc une sorte de cheminement parallèle pour ce qui est de l'établissement des règles de base.

[Text]

Senator Kirby: So that your individual credit union members—in other words, the individual members of your association—would be provincially licensed, but the umbrella bodies are federally regulated.

Mr. Knight: Provincially chartered and federally regulated, yes.

Senator Kirby: I see.

The Deputy Chairman: Could I ask something for clarification? The umbrella body would be like the national federation?

Mr. Manrell: The Canadian Co-operative Credit Society is the central banker for the member credit unions and centrals across Canada.

Senator Kirby: But the liquidity requirements are on a credit-union by credit-union basis, or are they merely on the national umbrella organization? In other words, what I am trying to understand from the federal standpoint is: Do they look beyond the national organization to the individual credit unions or not?

Mr. Knight: Yes and no. Yes, because the local organizations make up tier two, and tier two makes up right at that central level and to the national fund. It gets rather complicated in terms of the liquidity factor, because it is right from the local standings into the provincial centrals and into the national liquidity fund. Okay?

Senator Kirby: This session should not be used to educate me. Unless I am alone in this, it would be useful if at some point the witnesses could subsequently give us something which describes the regulatory framework of your organization, because it is clearly quite different from any that we have dealt with before.

Mr. Knight: Yes.

Senator Kirby: If one looks at other industries in which technological advances are key to expansion—and the financial services sector is one, with the advent of ABMs and all kinds of other things—realistically, what is the future for individual credit unions? Will you be able to maintain the technological advances that seem to be necessary in order to attract consumers because of their cost?

I raise that question with you because we have seen some data which suggests that the percentage of deposits, for example, in the credit union movement, has been declining over the last decade. One might forecast that that will continue if you are unable to maintain the modern level and hi-tech services that consumers seem to require.

Mr. Manrell: Credit unions in Canada have been leaders in the provision of services to the members—the people or the depositors. In fact, many of the services that are now being used by all forms of financial institutions are services that were initiated at credit unions. There are many examples where automatic banking machines were introduced in communities

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Par conséquent, les caisses de crédit individuelles, c'est-à-dire les membres individuels de votre association, sont régies par un permis provincial, mais les organismes qui coiffent ces caisses particulières sont régis au niveau fédéral.

M. Knight: Effectivement, il y a des chartes provinciales et une régie fédérale.

Le sénateur Kirby: Je vois.

Le vice-président: Pourrais-je demander une précision? L'organisme qui coiffe l'ensemble serait une sorte de fédération nationale?

M. Manrell: La Société canadienne de crédit coopératif est la banque centrale des coopératives de crédit membres et des caisses centrales dans tout le Canada.

Le sénateur Kirby: Mais les exigences en matière de liquidités sont déterminées caisse par caisse, ou s'agit-il simplement d'une exigence globale au niveau de l'organisation nationale? Autrement dit, les autorités fédérales vont-elles plus loin que la simple organisation nationale, et se penchent-elles sur le cas particulier de chaque coopérative de crédit?

M. Knight: Oui et non. Oui, parce que les organisations locales constituent ensemble le deuxième palier, et que ce deuxième palier alimente le niveau central et la caisse nationale. Sur la question des liquidités, cela se complique un peu, puisqu'on part des centrales locales et de leur apport aux centrales provinciales, et de là au fonds national de liquidités. Vous comprenez?

Le sénateur Kirby: Je ne devrais pas utiliser cette séance pour me faire faire un cours. À moins d'être seul à me préoccuper de la question, je pense qu'il serait utile que les témoins nous donnent plus tard un aperçu du cadre réglementaire de leur organisation, car il est clair qu'il s'agit de quelque chose de tout à fait différent de ce que nous avons vu jusqu'à présent.

M. Knight: En effet.

Le sénateur Kirby: Si l'on pense à d'autres industries où le progrès technologique est à la base de l'expansion—et c'est le cas du secteur des services financiers, avec l'arrivée des machines automatiques et toutes sortes d'autres choses—on peut se demander quel est, en termes réalistes, l'avenir des caisses de crédit individuelles? Allez-vous pouvoir suivre l'évolution technologique qui semble indispensable pour attirer les consommateurs malgré son coût?

Je vous pose cette question car d'après certaines données qui nous ont été communiquées, le pourcentage des dépôts, par exemple, dans l'ensemble des caisses de crédit, a diminué au cours des 10 dernières années. Cette tendance risque de continuer si vous ne parvenez pas à fournir aux consommateurs les services modernes et le niveau de technologie qu'ils demandent.

M. Manrell: Les coopératives de crédit se sont classées au premier rang au Canada pour ce qui est des services aux membres, c'est-à-dire au public ou aux déposants. En fait, un grand nombre de services actuellement utilisés par toutes sortes d'institutions financières ont au départ été lancés par des coopératives de crédit. Dans de nombreux cas, les machines bancaires

[Text]

first by credit unions, second by banks and trust companies. When you suggest that the quality of service might be declining, I would argue quite the opposite. It is a growing organization. More people are joining credit unions; the deposits are increasing.

Questions of market share, identifying mortgage market share, and that kind of thing, can be challenged on a statistical basis, but in terms of credit union relevance in communities, it is increasing. As I pointed out in my earlier remarks, in my home province of British Columbia there are 30 communities that without credit unions would not have a financial institution in their community. Banks have been there and have left because it was uneconomic to remain. Credit unions play an important role in community economic development because they are owned and managed by the communities in which they operate.

We feel that we are a growing organization. Mr. Knight, perhaps you may wish to add something to that.

Mr. Knight: I wish to add two technical aspects. First, there is the use of credit cards—what they used to call debit on your account, or debit payment cards—or, as they are now called, payment cards. They were actual innovations brought in by the credit union systems.

In our total chunk of the pie, as the financial services industry has grown—and, generally, yes, our percentage is down—our own growth within the regions in that has been averaging about 10 per cent growth a year, in B.C. central in the credit union system, the province of British Columbia and right across Saskatchewan.

Senator Kirby: Are you suggesting that in areas where the credit union movement is strong the percentage of the business is growing, but you are declining nationally because, for example, you are not as strong in Ontario as some of the chartered banks?

Mr. Knight: Right, exactly.

Senator Kirby: I will ask you one last question: Are you now in the commercial business loans business? Are there restrictions on the level and quantity of commercial loans which you are allowed to make?

Mr. Manrell: Restrictions are generally imposed in the credit union system by the boards of directors and the governing bodies. For example, at the national level we have placed restrictions on commercial lending for reasons which may be obvious.

Commercial lending has to be defined or categorized. Credit unions do make commercial loans, but they are often made to proprietorship or small-and medium-sized businesses. Sometimes the security that is taken applies to things like homes and other assets that can be realized upon. But we play quite a role in assisting in the area of economic development by providing funding to people who have small-and medium-sized businesses.

[Traduction]

automatiques ont été d'abord installées dans la localité par les coopératives de crédit et ensuite seulement, par les banques et les fiducies. Vous dites que la qualité du service semble se détériorer, mais je soutiens le contraire. Notre organisation est en expansion. Le nombre de membres des coopératives de crédit s'accroît et les dépôts augmentent.

Il est possible de discuter en utilisant des chiffres des questions relatives à la part du marché, à la part du marché des hypothèques et de ce genre de chose, mais le rôle des coopératives de crédit dans les localités s'accroît nettement. Comme je le soulignais dans mes premières remarques, dans ma province, en Colombie-Britannique, il y a 30 localités où les coopératives de crédit sont les seules institutions financières. Des banques s'y sont installées mais sont ensuite parties, incapables de rentabiliser leurs opérations. Les coopératives de crédit jouent un rôle déterminant dans le développement économique communautaire car elles appartiennent aux localités où elles se trouvent et sont gérées par elles.

Nous estimons que notre organisation est en expansion. M. Knight souhaite peut-être ajouter quelque chose à ce propos.

M. Knight: Je voudrais ajouter deux observations techniques. Tout d'abord, au sujet de la carte de crédit, ce que l'on utilisait avant pour les débits sur le compte et que l'on appelle maintenant, les cartes de paiement. Ce sont en fait des innovations apportées par les caisses de crédit.

Le secteur des services financiers dans son ensemble ayant augmenté, notre part du total a effectivement diminué, mais dans les régions, par contre, notre croissance a été en moyenne de 10 p. 100 par an, par exemple, dans le système de centrales et de caisses de crédit de Colombie-Britannique et dans toute la Saskatchewan.

Le sénateur Kirby: Voulez-vous dire que dans les régions où le mouvement de crédit coopératif est fort, votre pourcentage augmente tandis qu'il y a une diminution à l'échelle nationale parce que, par exemple, vous n'êtes pas aussi forts en Ontario que certaines des banques à chartes?

M. Knight: Oui, tout à fait.

Le sénateur Kirby: Je voudrais vous poser une dernière question. Vous occupez-vous actuellement du secteur des prêts commerciaux? Y a-t-il des restrictions sur l'importance et la quantité des prêts commerciaux que vous êtes autorisés à consentir?

M. Manrell: Les restrictions sont généralement imposées aux coopératives de crédit par les conseils d'administration et les organes directeurs. Par exemple, au niveau national, nous avons limité les prêts commerciaux pour des raisons qui paraissent évidentes.

Les prêts commerciaux doivent être définis ou classés par catégorie. Les caisses de crédit octroient des prêts commerciaux mais le plus souvent à des entreprises individuelles ou à des petites et moyennes entreprises. Parfois, ce sont les maisons individuelles ou d'autres biens réalisables qui sont utilisés comme garantie. Mais nous jouons un rôle important pour le développement économique de la région en accordant un financement aux propriétaires de petites et moyennes entreprises.

[Text]

Senator Kirby: So that your commercial customers are largely small businesses. Can you give me some idea, either in sales or assets, of what you consider to be small? I am trying to understand if we mean by same thing by small business.

Mr. Manrell: It has been said that to define a small business in Canada there are as many definitions as those who attempt to define them. Statistically, I understand that something like 98 per cent of all businesses in Canada are defined as "small businesses"—that is, earning under half a million dollars in assets and employing under 50 employees. I cannot answer your question directly other than with that kind of a remark.

We do not define the applicant other than that the applicant is a member. In some credit unions we have corporate members. We do allow a corporate membership, but do not engage in large commercial lending—that is to say, multimillion dollar loans that may be at risk. But we will lend against real estate and support proprietors or individuals who belong to the credit unions and are seeking to pursue a business objective. We assist them as we can. However, we are careful how we take security. We put little money at risk because that money belongs to the people who own the credit union or who are members of the credit unions.

Senator Kirby: So that you take largely real estate as security?

Mr. Manrell: That is a common form of security. There are certainly other forms of security that we will take, but it is common to take real estate as security.

The Deputy Chairman: Perhaps I could ask one question. From a traditional point of view, if one regarded the activities of financial institutions as those associated with banks, trust companies, insurance companies and securities, how would the activities of the credit unions in general fall out in terms of those four activities? Would it be a sort of general across-Canada pattern, or would there be marked differences from one credit union to another or from one region to another?

Mr. Knight: Yes. In fact, there are marked differences from one region and/or province to another. For example, in the province of British Columbia most trust activities happen right across Canada with Cooperative Trust as one provider of trust services to the credit union movement. In the province of British Columbia we deal in insurance as a credit union movement directly in terms of ownership of insurance, but in the provinces of Manitoba, Ontario, mostly Atlantic provinces, that would be restricted. So it varies almost from one pillar to the next in terms of our capacity to do business, and it is fair to say that the importance of your report and the federal legislation is how it impacts on us in setting the rules because of the following of the federal lead by the provincial regulators; and this will have serious impact in terms of our approach to the number of services we can provide.

As you will see in the brief, we have provided services such as insurance products and have for a long time. Our two major

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Ainsi, vos clients commerciaux sont essentiellement les petites entreprises. Pouvez-vous me dire ce qui constitue pour vous—en termes de chiffre d'affaires ou d'actif—une petite entreprise? Je voudrais savoir si notre définition est la même.

M. Manrell: On a dit qu'il existait autant de définitions de la petite entreprise au Canada que de personnes tentant de la définir. Statistiquement, je crois qu'environ 98 p. 100 de toutes les entreprises canadiennes sont classées comme «petites entreprises», c'est-à-dire des entreprises ayant moins d'un demi-million de dollars d'actif et moins de 50 employés. Je ne peux pas vous répondre autrement.

Nous n'avons pas de définition particulière, nous voulons simplement que les demandeurs de prêts soient membres. Dans certaines coopératives de crédit, nous avons des sociétés membres. Nous acceptons donc les sociétés comme membres mais nos prêts commerciaux ne sont jamais des prêts de plusieurs millions de dollars. Mais nous acceptons des biens immeubles en garantie de nos prêts et nous aidons les sociétés individuelles ou les particuliers membres des coopératives de crédit et qui veulent avoir une activité commerciale. Nous les aidons dans toute la mesure du possible. Cependant, nous sommes prudents sur le plan des garanties. Nous ne voulons pas risquer beaucoup d'argent car les fonds que nous avons appartiennent à ceux qui sont propriétaires de la coopérative de crédit, c'est-à-dire membres de celle-ci.

Le sénateur Kirby: Vous prenez donc surtout des biens immobiliers en garantie?

M. Manrell: C'est une garantie courante. Nous pouvons en accepter d'autres mais le plus souvent, nous prenons des biens immobiliers.

Le vice-président: J'aimerais poser une question. D'un point de vue traditionnel, si l'on considère que les activités des institutions financières sont celles des banques, des fiducies, des compagnies d'assurances et de placement, comment répartiriez-vous entre ces quatre activités les opérations des coopératives de crédit en général? La répartition serait-elle la même dans l'ensemble du Canada ou y aurait-il des différences marquées entre les caisses de crédit ou entre les régions?

M. Knight: Oui. En fait, il y a des différences très nettes selon les régions et les provinces. Par exemple, en Colombie-Britannique, la majeure partie des opérations de fiducie se font avec Cooperative Trust qui assure dans l'ensemble du Canada les services de fiducie pour le mouvement de crédit coopératif. En Colombie-Britannique, les coopératives de crédit interviennent directement et sont propriétaires dans le domaine des assurances, mais au Manitoba, en Ontario, et dans les provinces atlantiques, ceci serait limité. Par conséquent, les opérations que nous pouvons effectuer varient pratiquement d'un domaine à l'autre. C'est justement pour cette raison que votre rapport et la législation fédérale ont une incidence très importante sur nous, dans la mesure où les règles ainsi établies par le fédéral sont souvent reprises par les organismes provinciaux de réglementation. Et ceci aura des répercussions majeures sur le nombre de services que nous serons en mesure de fournir.

Comme vous le verrez dans le mémoire, nous nous occupons de transactions dans le domaine des assurances et ce, depuis

[Text]

insurance companies, have over the years backed us in terms of the support of the credit union system getting into the retailing of insurance as an example; and we have, in fact, on deposits and loans, provided an insurance service for umpteen dozens of decades, and it provided that service with a high level of quality and meeting of standards.

The Deputy Chairman: Presumably, for any financial service, the consumer has to be a member of the cooperative movement; is that correct?

Mr. Knight: Yes, I think basically they have to join, that is correct.

The Deputy Chairman: If no one has further questions, perhaps we can come back to what Senator Kirby was relating to, namely, the regulatory framework. I stand to be corrected here, that there are two orders of regulatory framework: Nationals, federal responsibility in each province. First, I was wondering whether there is a reasonable harmonization among the various provinces; and if the fact that, first, there are both federal and provincial levels of regulations and, secondly, that within the provinces, in theory at least, there are ten different regimes, I was wondering whether this is a problem or whether, in fact, in reality it does not cause any concern?

Mr. Knight: I think it is the nature of the country that we all learn to function in terms of the orders of government and regulations. Therefore, it is fair to say on the credit union, because of our local structure and our provincial charters, that within each of our borders we have learned to handle the rules of doing financial business as they vary across the country. But, at the same time, as a national association, through the Canadian Co-operative Credit Society, and through our centrals, we have begun to work to push the provinces and the federal government to bring about a great deal of harmonization in terms of those regulations. As you will note in the brief, in terms of our liquidity funds and the quality of commercial paper we retain, we believe that we have shown over the years, through both prosperous times and times of recession, a real capacity for self-regulation and in being able to handle our own questions of liquidity. Therefore, we think the whole redoing of the financial institutions at the national level is desirable and essential in the coming year or two.

The Deputy Chairman: I do not know if anyone wants to pursue that. If not, I would like to ask a question on the Free Trade Agreement. With the greater potential or greater opportunities for Canadian financial institutions to be active in the United States, and for American financial institutions to be active in Canada, I am wondering whether this has impact on the co-operative movement and, if so, in which way and whether, in your opinion, it is beneficial, or harmful, or neutral?

Mr. Knight: I think from our vantage point it is far too early to tell. Let me give you some examples of the unknown questions. The Government of Canada has embarked on a major review of all agricultural policy and the impact of GATT and FTA and other changes in the marketplace, on the structure of agriculture in Canada. Needless to say, in large parts of the

[Traduction]

longtemps. Nos deux principales compagnies d'assurances, les Co-operators et Cumis, nous soutiennent depuis des années et nous aident, pour ce qui est de la vente au détail d'assurances, par exemple. En fait, nous proposons depuis je ne sais combien de dizaines d'années des assurances sur les dépôts et les prêts et notre service est de très haute qualité et satisfait à des normes très sévères.

Le président: Je suppose que pour bénéficier d'un service financier quelconque, le consommateur doit être membre de la coopérative; est-ce exact?

M. Knight: Oui, il doit être membre, c'est cela.

Le président: Si personne n'a d'autres questions à poser, nous pourrions revenir aux remarques du sénateur Kirby, c'est-à-dire au cadre réglementaire. Je me trompe peut-être mais je crois qu'il y a deux niveaux de réglementation. Il existe une réglementation nationale et une part de responsabilité fédérale dans chaque province et je me demandais s'il y avait une harmonisation suffisante entre les différentes provinces et si la présence de ce double système, fédéral et provincial, de réglementation pose ou non des problèmes, étant donné qu'en théorie tout au moins, il pourrait y avoir 10 régimes différents?

M. Knight: Étant donné la nature de notre pays, nous apprenons tous à nous adapter au système de gouvernement et de réglementation. Ainsi, les caisses de crédit ayant une structure locale et des chartes provinciales, nous avons dû apprendre, dans chacune de nos provinces, à nous conformer aux règles régissant les activités financières. Mais en même temps, en tant qu'association nationale, la Société canadienne de crédit coopératif, et par l'intermédiaire de nos centrales, nous avons commencé à essayer de convaincre les provinces et le gouvernement fédéral d'harmoniser davantage ces réglementations. Comme vous pourrez le constater dans le mémoire, nous pensons que, pour ce qui est de nos liquidités et de la qualité de nos billets de trésorerie, nous avons prouvé au cours des années, aussi bien pendant les moments de prospérité qu'en période de récession, que nous étions capables de nous autoréglementer et de régler nos propres problèmes de liquidité. Par conséquent, nous estimons qu'il est indispensable et essentiel de remanier les institutions financières au niveau national au cours des deux années à venir.

Le président: Je ne sais pas si quelqu'un veut continuer sur ce sujet. Sinon, je voudrais aborder la question du libre-échange; en effet, dans la mesure où il sera davantage possible ou peut-être plus facile pour les institutions financières canadiennes d'être actives aux États-Unis et pour les institutions financières américaines d'exercer au Canada, cette entente aura-t-elle des répercussions sur le mouvement coopératif au Canada et si oui, ses effets seront-ils, d'après vous, bénéfiques, nuisibles ou neutres?

M. Knight: Je crois qu'il est beaucoup trop tôt pour le dire. Permettez-moi de vous donner quelques exemples de questions sans réponse. Le gouvernement canadien a décidé de revoir toute sa politique agricole ainsi que l'impact du GATT et de l'Accord de libre-échange et des autres changements intervenus sur le marché, sur la structure de l'agriculture au Canada.

[Text]

country, the province of Saskatchewan is an example, as well as the interior of British Columbia, we have to be cognizant of any changes in that economy in terms of its effect on local credit unions. Frankly, the FTA has been in place only a short time and from our vantage point we cannot say that we are seeing either a positive and/or negative effect at this stage.

Senator Kirby: As a follow up, are you in the process of initiating changes in the Credit Union Act with the government at the moment?

Mr. Knight: Yes.

Senator Kirby: I understand the nature of the negotiations, and I know you cannot tell us everything; but can you tell us in broad terms the basic thrust of the changes? I am not asking for individual wording changes. I am trying to understand what essentially you want from the new act.

Mr. Manrell: I might be able to preface Mr. Knight's response to that question by saying: Credit unions always have and wish to continue to serve the communities within which they operate. I do not know that that is necessarily unique, but we think it is, in the sense that we have a very important role to play in community economic development. The money we take on deposit and lend out generally stays within the community. Liquidity pools are managed at the provincial level, but we do not have a focus on expanding our boundaries beyond provincial or Canadian boundaries. We are pretty confident there is a big job to be done, and, as I am repeating for the third time, in British Columbia, with 30 vibrant communities, they really have only a credit union as a financial institution. In those communities those credit unions provide a wide range of services; and I think that underlies our appeal to government. We feel that we should be in a position to render all services to our members that have a financial nature: Insurance, real estate services, full range of services—

Senator Kirby: Full range of financial services?

Mr. Manrell: Yes, of financial services, so as to improve the economic basis of the communities we serve and to provide that full range of services to people so they can have it within one institution; and our members support that.

Senator Kirby: Before you say anything, it would be interesting to know how many similar communities there are to the 30 that your chairman mentioned. In other words, in various provinces across the country, how many have a credit union as their sole financial institution? I would like to know that. It would be useful to us when we talk to the bankers.

Mr. Knight: We do not have an exact figure.

Senator Kirby: I am not looking for an answer now.

[Traduction]

Il va sans dire que dans de grandes régions du pays, par exemple en Saskatchewan ou dans l'intérieur de la Colombie-Britannique, nous devons être informés de tous les changements dans l'économie susceptibles d'avoir une incidence sur les caisses de crédit locales. Mais l'Accord de libre-échange n'est en vigueur que depuis peu et il nous est impossible pour l'instant de savoir si ses effets sont positifs ou négatifs.

Le sénateur Kirby: Essayez-vous actuellement d'amener le gouvernement à faire des changements dans la Loi sur les associations coopératives de crédit?

M. Knight: Oui.

Le sénateur Kirby: Et je sais que puisqu'il s'agit de négociations, vous ne pouvez pas tout nous dire, mais pouvez-vous nous indiquer en termes généraux quelle devrait être la teneur des changements? Je ne veux pas connaître les changements mot pour mot mais j'essaie de comprendre ce que vous souhaitez voir dans la nouvelle loi.

M. Manrell: Je voudrais préfacier la réponse de M. Knight à cette question en disant que les coopératives de crédit sont depuis toujours au service des localités où elles se trouvent et veulent continuer à l'être. Ce n'est pas absolument unique mais nous estimons avoir un rôle très important à jouer dans le développement économique communautaire. En général, l'argent que nous recevons en dépôt ou que nous prêtons reste dans la localité. Les réserves de liquidités sont gérées au niveau provincial mais nous ne cherchons pas à aller au-delà des limites provinciales. Nous sommes convaincus qu'il y a un travail à faire et, c'est la troisième fois que je cite cet exemple, il y a en Colombie-Britannique 30 localités dynamiques qui n'ont qu'une coopérative de crédit comme institution financière. Dans ces localités, les caisses de crédit en question assurent toute une gamme de services et c'est pour cette raison que nous lançons cet appel au gouvernement. Nous devrions être en mesure de fournir à nos membres tous les services de nature financière: assurance, immobilier, toute la gamme de services...

Le sénateur Kirby: La gamme complète de services financiers?

M. Manrell: ... de services financiers, afin d'améliorer la base économique des localités que nous desservons et de proposer à nos clients une gamme complète de services de façon à ce qu'ils trouvent tout dans une seule institution; et nos membres sont tout à fait d'accord.

Le sénateur Kirby: Avant que vous n'alliez plus loin, il serait intéressant de savoir combien de localités se trouvent dans la même situation que les 30 mentionnées par votre président. En d'autres termes, dans les différentes provinces du pays, combien y a-t-il de localités où la caisse de crédit est la seule institution financière? J'aimerais bien le savoir. Ce serait utile lorsque nous nous entretenons avec des banquiers.

M. Knight: Nous n'avons pas de chiffre exact.

Le sénateur Kirby: Vous n'avez pas à me répondre maintenant.

[Text]

Mr. Knight: Regarding the number of communities served strictly by credit unions, we can get you a figure within a range because our sister organization—

Mr. Manrell: The reason that I have mentioned it several times is that I am also the Chairman of B.C. Central Credit Union and we are very involved in working with the government in the area of community economic development. This has become a very sensitive issue. We realize how important we are in those communities and why it is so critically important that we are allowed to provide a broad range of services; otherwise those services are generally not available in those communities.

The Deputy Chairman: I would like to ask a follow up question on that. In the communities where a credit union is the only financial institution—in some cases I think you said banks have been there, but there wasn't enough business, so they left. Was that because they lost money or did not make enough, and do you, in each of those units, have to be self-supporting, or do you get a cross subsidy from a more profitable operation in B.C. to subsidize the smaller operations in communities which themselves are not self-supporting?

Mr. Manrell: Credit unions are not cross subsidized and the very nature of the community that the credit union serves allows for the balance for things like mortgages, commercial lending, and the range of services. They are responsible for a solid bottom line and, therefore, the directors and the members within that community ensure that they achieve that. Certainly credit unions from time to time have difficulty performing profitably, but that is the same with any business anywhere in the country. By and large, that community that has the credit union as the sole source tends to operate quite profitably, and we find statistically that the smaller credit unions do perform very well. We have many large credit unions in Canada, but the smaller credit unions do a fine job, especially because of the fact that they are a very important factor within the communities they serve. There is a real loyalty in dealing with the credit unions in those communities.

Mr. Knight: If I could add to the chairman's remarks on that, what the centrals have been able to do in the national body is to back up with managerial services to assist local credit unions to begin, to grow or to appropriately manage their funds; and if all else fails we have, of course, a regulatory operation through stabilization funds.

Mr. Manrell: Certainly at the provincial centrals, where small credit unions could not afford to retain certain kinds of professional skills, those skills are retained at the provincial level. More and more fee-for-service mentality prevails. In other words, there was a time that the centrals simply distributed those services as required. Today it is done on the basis that if a service is required in the area of director training, management training, or personal services, these are charged out by the central; so that the central remains profitable in its operations.

[Traduction]

M. Knight: Il devrait être possible de vous dire à peu près dans combien de localités la caisse de crédit est la seule institution financière parce que nous avons une organisation apparentée...

M. Manrell: J'en ai parlé à plusieurs reprises parce que je suis président de la B.C. Central Credit Union et nous travaillons en relations étroites avec le gouvernement dans le domaine du développement économique communautaire. C'est devenu une question délicate. Nous savons à quel point nous sommes importants dans ces localités et pourquoi il est si essentiel d'y fournir une vaste gamme de services. Autrement, ces services ne sont assurés par personne dans ces localités.

Le président: Je voudrais poser une autre question sur ce point. Dans les localités où les caisses de crédit sont la seule institution financière—dans certains cas, avez-vous dit, des banques s'étaient installées mais ne pouvant rentabiliser leurs opérations, elles sont parties. En somme, les banques sont parties parce qu'elles perdaient de l'argent ou n'en gagnaient pas suffisamment. Ces coopératives individuelles doivent-elles réussir à être autonomes ou peuvent-elles être subventionnées par une autre coopérative de Colombie-Britannique plus rentable, qui donc viendrait au secours des petites caisses locales ne parvenant pas à être autonomes?

M. Manrell: Les caisses de crédit ne se subventionnent pas entre elles et c'est en fonction de la nature même de la localité desservie que s'établit l'équilibre pour les hypothèques, les prêts commerciaux et les différents services; et les caisses sont responsables de leur résultats. Par conséquent, les administrateurs et les membres de la localité veillent à la bonne marche de leurs opérations. Il est certes parfois difficile aux coopératives de crédit de rentabiliser leurs activités mais il en va de même pour toutes les entreprises du pays. En général, lorsque la caisse de crédit est la seule institution financière d'une localité, elle est assez rentable. Et nous remarquons que, statistiquement, les petites caisses de crédit obtiennent d'excellents résultats. Nous avons beaucoup de grandes coopératives de crédit au Canada mais les petites ont des résultats particulièrement bons, surtout du fait de leur importance dans les localités où elles se trouvent. Il y a une véritable loyauté envers les coopératives de crédit dans ces communautés.

M. Knight: J'aimerais ajouter une observation aux commentaires du président. Pour aider les caisses de crédit locales à démarrer, à s'agrandir ou à bien gérer leurs fonds, les centrales peuvent leur fournir des services de gestion et, si rien ne va plus, nous intervenons, bien sûr, pour rétablir la situation, avec des fonds de stabilisation.

M. Manrell: Lorsque les petites caisses de crédit n'ont pas les moyens d'offrir en permanence certains services professionnels, ceux-ci sont assurés au niveau provincial par les centrales. Le principe des services payants pour l'utilisateur se généralise de plus en plus. En d'autres termes, à une certaine époque, les centrales fournissaient simplement les services requis. Aujourd'hui, si on demande à la centrale d'intervenir pour assurer la formation d'un administrateur, d'un gestionnaire ou fournir des services de personnel, la centrale va facturer ses services pour que ces opérations restent rentables.

[Text]

Senator Kirby: The original question I asked before we were sidetracked was that since your organization is seeking policy changes and legislative changes from the federal government, can you outline for us the broad issues that you are trying to have resolved?

Mr. Knight: First, is the whole updating of the act from the question of membership in a cooperative, the number of members needed to make a cooperative and/or a credit union, if you like, in the financial services end. Secondly, we are looking at the question of liquidity. We feel that over the years we have shown a capacity for self-regulation in meeting national liquidity standards and provincial rules. Basically we want to continue to provide that self-regulation of our liquidity questions but also to have a provision that the superintendent, as long as he is satisfied with the levels of liquidity, will leave us to self-regulation and that only the superintendency should maintain the power to direct us on the question of liquidity should they feel that we are not living up to the basic liquidity bylaws.

Senator Kolber: How do your deposit rates compare with chartered banks, for example?

Mr. Manrell: Competitive.

Senator Poitras: In the province of Quebec, credit unions have new powers.

Mr. Knight: Yes.

Senator Poitras: In your amendment, would you ask to have the same powers for newly acquired shares, and things like that?

Mr. Knight: Yes. I was getting into capital adequacy and also into the question of shares and structures. We are presently working on the question of the Desjardins structure which now allows them, if I may summarize, to have a holding company to get into the issuing of shares, et cetera. We are doing a review of capital formation and the nature of capital formation. We have headed a task force on the issue within the credit union system, and we would be happy to provide the committee with that information when it becomes available.

Senator Poitras: Including commercial links within the new structure?

Mr. Knight: Including looking at commercial links, but in a very limited way, in terms of how we operate, because, without getting into it at this point, Mr. Chairman, if you look through the brief, within our own structures we have a certain range of commercial links in terms of the Cooperators, Cooperative Trust, et cetera. The question is: Do we limit it to within ourselves or would we be prepared to go beyond through a holding corporation. As you can well imagine, as with Desjardins and ourselves, that is a very internally debated area, and we do not have a clear policy statement for you at this time.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Avant de passer à autre chose, je vous demanderais de me dire, puisque votre organisation cherche à obtenir du gouvernement fédéral des changements de politique et des changements législatifs, quels sont les grands problèmes que vous essayez de régler?

M. Knight: Il s'agit premièrement de la mise à jour complète de la Loi, en ce qui concerne la question des membres d'une coopérative, le nombre de membres nécessaires pour former une coopérative et (ou) une caisse de crédit, dans le domaine des services financiers. Deuxièmement, se pose la question des liquidités. Nous trouvons qu'au cours des années, nous avons prouvé que nous étions capables de nous réglementer nous-mêmes et de satisfaire les règles provinciales et les normes nationales de liquidités. Nous voulons continuer à nous diriger nous-mêmes sur ce plan mais nous voulons également une disposition selon laquelle, tant que le surintendant estime le niveau de liquidités satisfaisant, il nous permettra de nous autoréglementer et stipulant que lui seul conserve le pouvoir de nous donner des ordres sur la question des liquidités, s'il estime que nous n'observons pas les règlements fondamentaux à cet égard.

Le sénateur Kolber: Quels sont vos taux sur les dépôts par rapport à ceux des banques à charte par exemple?

M. Manrell: Ils sont compétitifs.

Le sénateur Poitras: Dans la province de Québec, les caisses de crédit ont de nouveaux pouvoirs.

M. Knight: Oui.

Le sénateur Poitras: Dans votre amendement, allez-vous demander d'avoir les mêmes pouvoirs pour les actions nouvellement acquises et ce genre de choses?

M. Knight: Oui. J'allais aborder la question de la suffisance du capital et aussi celle des actions et des structures. Nous nous penchons actuellement sur la question de la structure Desjardins qui permet maintenant aux caisses, si vous me permettez de résumer, d'avoir une société de portefeuille et d'émettre des actions, etc. Nous examinons la question de la formation de capital et de sa nature. Nous avons dirigé un groupe de travail sur ce sujet dans le cadre du système des coopératives de crédit et nous nous ferons un plaisir de transmettre ces renseignements au Comité lorsqu'ils seront disponibles.

Le sénateur Poitras: Y compris les liens commerciaux existant dans la nouvelle structure?

M. Knight: En parlant des liens commerciaux, mais d'une façon très limitée, sur le plan de nos opérations, parce que, quoique je ne veuille pas m'appesantir sur ce sujet maintenant, monsieur le président, si vous regardez le mémoire, vous verrez que nous avons au sein même de notre structure, certains liens commerciaux comme avec les Cooperators, le Cooperative Trust etc. La question est de savoir si nous nous limitons à des liens internes ou si nous sommes prêts à aller plus loin avec une société de portefeuille. Comme vous pouvez l'imaginer, cette question fait l'objet d'un débat interne intense, entre Desjardins et nous, et nous ne pouvons pour l'instant vous donner d'énoncé de politique clair.

[Text]

Senator Frith: Quebec is not in Annex B. I am sorry I was late. You may have already answered this. If you have, do not take the time of the committee. But in Annex B, every province is mentioned in the CU system except Quebec. Do you have no links at all with Caisse or anything like that in Quebec?

Mr. Manrell: We have an ongoing dialogue with the Desjardins system, and it is a very cooperative relationship. I have meetings scheduled with the Desjardins system in Montreal in the new year, and we have identified a number of ways that we can cooperate with each other, especially in the electronic services area.

Senator Frith: Why are they not a part of the whole system?

Mr. Manrell: They have a separate organization in the province of Quebec.

Senator Frith: But they cannot affiliate. I see.

Mr. Manrell: That is the way it has been over a period of time. I might also add that Canada has two seats on the World Council of Credit Unions, which includes 80 countries. I have the pleasure of sitting in one of those seats. The Desjardins system has cooperated very substantially with the work of the World Council, and we are also talking with them about methods or ways that we can work together to improve the link between Quebec and the rest of Canada to ensure that this work is ongoing as a full country.

But Quebec, by the very nature of the province, has decided to undertake their credit union activities in the way they have; but we see improved cooperation with Quebec and are moving aggressively toward that end. I might add that it is going very well. They are a very cooperative group; they understand what we are doing, and for years we have shared technology and done a variety of things. But the structure of the Desjardins system is distinct, and they have decided to keep it that way until now.

Senator Frith: The main advantage in pursuing these cooperative steps is technological, and growing together, in other words.

Mr. Manrell: We are talking with them right now about issues affecting electronic funds transfer and that type of thing where we can share networks. Whether we will ever be one national organization remains to be seen.

Senator Frith: Or need to be.

Mr. Manrell: Or need to be for that matter, because we do get along extremely well with the Desjardins Group.

Senator Frith: Sovereignty association seems to work.

Senator Poitras: They are distinct.

Senator Simard: On this page you show the New Brunswick figures. Are they in both the French and English sections?

Mr. Knight: Regarding those figures, I think they would be in the English section, but I would have to check for you.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Le Québec ne se trouve pas à l'Annexe B. Excusez-moi, je suis arrivé en retard et vous avez peut-être répondu à cela; si c'est le cas, je ne veux pas faire perdre de temps au Comité. Mais, à l'Annexe B, toutes les provinces sont mentionnées à l'exception du Québec. N'avez-vous aucun lien avec les caisses ou d'autres organismes semblables au Québec?

M. Manrell: Nous sommes constamment en contact avec le système Desjardins et la coopération est excellente. J'ai des réunions prévues avec les membres du système Desjardins à Montréal au début de l'année prochaine et nous avons trouvé plusieurs domaines possibles de coopération, particulièrement dans le secteur des services électroniques.

Le sénateur Frith: Pourquoi ne font-ils pas partie du système général?

M. Manrell: Ils ont une organisation distincte dans la province de Québec.

Le sénateur Frith: Mais ils ne peuvent pas s'affilier. Je vois.

M. Manrell: C'est ainsi depuis un certain temps. J'ajouterais également que le Canada a deux sièges au Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit, qui comprend 80 pays. J'ai le plaisir d'avoir l'un de ces sièges. Les membres du système Desjardins ont beaucoup collaboré aux travaux du Conseil mondial et nous sommes également en relations étroites pour définir de quelles façons et selon quelles méthodes nous pouvons ensemble chercher à améliorer le lien entre le Québec et le reste du Canada afin de travailler pour l'ensemble du pays.

Mais la province de Québec, étant donné sa nature, a décidé d'organiser comme elle l'entendait son système de coopératives de crédit; cependant, les relations avec le Québec s'améliorent et nous travaillons beaucoup en ce sens. J'ajouterais que tout va très bien. C'est un groupe très coopératif qui comprend parfaitement ce que nous faisons et depuis des années, nous partageons notre technologie et nous avons fait de nombreuses réalisations. Mais la structure du système Desjardins est distincte et jusqu'à présent, ils ont décidé de la conserver ainsi.

Le sénateur Frith: En d'autres termes, c'est surtout sur le plan technologique et pour parvenir à une croissance parallèle que ces efforts de coopération sont entrepris.

M. Manrell: Nous nous entretenons actuellement des questions relatives au transfert de fonds électronique et à ce genre d'opérations où nous pouvons avoir un réseau partagé. Quant à savoir si nous serons jamais réunis en une seule organisation nationale, ceci reste à voir.

Le sénateur Frith: Ou si c'est nécessaire.

M. Manrell: Oui, si c'est nécessaire, parce que nous nous entendons extrêmement bien avec le groupe Desjardins.

Le sénateur Frith: La Souveraineté-association semble fonctionner.

Le sénateur Poitras: Ils sont distincts.

Le sénateur Simard: Sur cette page, vous donnez les chiffres du Nouveau-Brunswick. Se trouvent-ils dans la section française et dans la section anglaise?

M. Knight: Je pense que ces chiffres doivent se trouver dans la partie anglaise, mais il faudrait que je vérifie.

[Text]

Senator Simard: I believe there is another one that I spotted. Do we have both in any one of those schedules and why is the French side of the operations not included? Are they so distinct that you do not include them?

Mr. Knight: In fact, we work very closely together. At the national level in terms of all the functioning committees on the credit union side, we have representation between the francophone associations outside Quebec, Desjardins and ourselves, but they do run their own liquidity funds and have their own stabilization funds.

Senator Simard: Are you making the same overture to them in exchange for whatever new technology or ways of doing things that you have? Is that the same approach that you have with Quebec?

Mr. Knight: Very much so.

Senator Simard: I know that the Caisse Populaire Canadienne have some dealings with the Quebec group, but are you pursuing it?

Mr. Knight: By way of background, the answer is an unequivocal yes. We work very closely together. We share technology and research information; but at the same time, because of our community base and our uniqueness, the francophone associations of credit unions outside the province of Quebec want to preserve that uniqueness and community base so they are parallel organizations. What we have been able to do is to work out a way to get all of us to cooperate on the broad issues that we are facing.

Just for your information, one of the exciting things in terms of everyone working together, I believe the francophone associations of credit unions in Manitoba, and possibly in New Brunswick and Ontario, have become associate members of the Desjardins in terms of providing of services.

Mr. Manrell: In the spirit of cooperation between the Desjardins system and the Canadian Co-operative Credit Society, several months ago we appointed a national committee to deal with capital adequacy and to examine the BIS rules. I had the pleasure of appointing that committee, and included on it were representatives from the Desjardins system who are very active members. So they are sharing with us the examination of the BIS rules as they will apply to our own capital adequacy. That is one of many examples of the relationship that we have with the Desjardins system which has been good for years, but it gets better as each year goes by.

Senator Kirby: In this committee in the last two or three years we have had the misfortune to have dealt with the collapse of financial institutions of other pillars. Have there been credit union members of your association that have failed financially in the last three or four years?

Mr. Manrell: Individual credit unions?

Senator Kirby: Yes.

Mr. Manrell: That does happen, but the strength of the credit union system is that the centrals, the liquidity pools and

[Traduction]

Le sénateur Simard: Il me semble en avoir remarqué un autre. Les deux se trouvent-ils dans toutes ces annexes et pourquoi la partie française des opérations n'est-elle pas incluse? Sont-ils tellement distincts que vous ne les incluez pas?

M. Knight: En fait, nous travaillons en relations très étroites. Au niveau national, pour ce qui est de tous les comités qui fonctionnent du côté des coopératives de crédit, nous avons une représentation assurée par les associations francophones hors Québec, le mouvement Desjardins et nous-mêmes, mais ils ont leurs propres liquidités et leurs propres caisses de stabilisation.

Le sénateur Simard: Est-ce que vous leur faites les mêmes propositions en échange des nouvelles techniques ou des nouveaux moyens d'action dont vous disposez? Est-ce la même chose qu'avec le Québec?

M. Knight: Tout à fait.

Le sénateur Simard: Je sais que la Caisse Populaire Canadienne a certains liens avec le Québec, mais les approfondissez-vous?

M. Knight: A titre d'information générale, la réponse est manifestement oui. Nous collaborons très étroitement. Nous échangeons des informations sur les techniques et la recherche, mais en même temps les associations francophones de caisses de crédit hors Québec tiennent à préserver le caractère unique et la base communautaire qui font notre originalité, et c'est pourquoi nous avons des organisations parallèles. Nous avons simplement réussi à trouver un moyen de coopérer tous ensemble sur les grands problèmes.

A titre d'information, il y a un résultat passionnant de cette collaboration. J'espère que je ne me trompe pas, mais je crois que les associations francophones de caisses de crédit du Manitoba et peut-être même du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario sont devenues membres associés du mouvement Desjardins pour la fourniture de services.

M. Manrell: Dans un esprit de collaboration entre le mouvement Desjardins et la Société canadienne de crédit coopératif, nous avons nommé il y a quelques mois un comité national chargé de se pencher sur la question de la suffisance du capital et d'étudier les règles du système bancaire. J'ai eu le plaisir de nommer ce comité auquel siègent des représentants du mouvement Desjardins qui en sont des membres très actifs. Ils étudient donc avec nous la façon dont la réglementation du système va s'appliquer à notre ratio de levier. C'est là l'un des multiples exemples des excellents rapports que nous entretenons depuis des années avec le mouvement Desjardins, mais qui ne cessent de s'améliorer.

Le sénateur Kirby: Ces deux ou trois dernières années, notre Comité a malheureusement dû s'occuper de l'effondrement d'institutions financières correspondant à d'autres piliers de l'économie. Est-il arrivé que des caisses de crédit membres de votre association fassent faillite au cours des trois ou quatre dernières années?

M. Manrell: Des caisses de crédit individuelles?

Le sénateur Kirby: Oui.

M. Manrell: Cela arrive, mais la force du système des coopératives de crédit est de pouvoir combler les lacunes grâce aux

[Text]

the stabilization funds that are established over time, move in to take care of deficiencies. We strive to work our way out of failures, and that does happen. When credit unions are not performing properly we have the ability to move in with an appropriate structure and hopefully assist them in working out their difficulties.

Senator Kirby: Have you had the sort of problems that have been faced by this committee, such as the failure of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank, where public funds had to be used to compensate for the losses of those institutions?

Mr. Knight: I believe that we can say unequivocally that in the province of Alberta, at the time of the recession and with the drop in the price of oil, the government moved in and assisted the stabilization fund and the liquidity fund to carry the credit unions. We have had to have consolidations and we have certainly had to move in and oversee other credit unions, but we have not had the massive difficulties of other regional banks.

Senator Kirby: Why is that true?

Mr. Knight: I believe, Mr. Chairman—and I apologize if this sounds like a commercial pitch—that it is because of the local structure, because of liquidity and because of being tough and prudent with the members' money at the local level. That is ongoing and consistent. We have not, on a large scale, gone into any high risk commercial types of lending that would put the local credit union member at serious risk. If there is a recession, yes, we have to ride it out carrying mortgages on houses that may have depreciated in a given market, but by the pooling of money, by the consistent management of that money and by demanding high standards we have been able to ride it out.

Mr. Manrell: I think it should also be appreciated that where there has been government assistance, in the case of Alberta, to which Bill has referred and also some years ago in Manitoba, the problems were resolved by governments lending money. They did not give outright grants or gifts. I think the stabilization function that is presently being employed in all regions of the credit union movement is sufficient to withstand pressures of losses as they apply to credit unions. In other words, we bail our own people out. The public does not lose money, members do not lose money, and generally, if a credit union cannot be turned around, we will absorb it and the members will move to a new credit union.

There was a recent example of this in British Columbia which involved two or three credit unions that were outside the membership structure. I refer to the Legion Credit Union, which suffered a loss of several million dollars. The credit union central of British Columbia moved in, in co-operation with the stabilization corporation, and paid off the members, absorbed the loss and closed the credit unions down. There was no public loss of funds.

[Traduction]

centrales, au regroupement des liquidités et aux caisses de stabilisation qui ont été constituées progressivement. Nous essayons de régler le problème nous-mêmes en cas de faillite, et cela arrive. Quand des coopératives de crédit ne fonctionnent pas correctement, nous pouvons intervenir au moyen d'une structure appropriée dans l'espoir de les aider à s'en sortir.

Le sénateur Kirby: Avez-vous eu le même genre de problèmes que ceux auxquels a été confronté notre Comité dans le cas de la faillite de la Banque commerciale canadienne et de la Norbanque, où il a fallu faire appel aux fonds publics pour compenser les pertes de ces institutions?

M. Knight: Je pense que nous pouvons dire sans la moindre hésitation qu'en Alberta, à l'époque de la récession et de l'effondrement du prix du pétrole, le gouvernement est intervenu pour aider la caisse de stabilisation et la caisse de liquidités à maintenir à flots les coopératives de crédit. Il a fallu procéder à des consolidations et nous avons certes été obligés d'intervenir auprès d'autres coopératives de crédit, mais nous n'avons pas eu les difficultés massives qu'ont connues les autres banques régionales.

Le sénateur Kirby: Comment expliquez-vous cela?

M. Knight: Je crois, monsieur le président, et je m'excuse si j'ai l'air de faire un discours publicitaire, que c'est grâce à notre structure locale, grâce à nos liquidités et parce que nous gérons avec rigueur et prudence l'argent de nos membres au niveau local. C'est un principe constant et invariable. Nous ne nous sommes jamais lancés à grande échelle dans des prêts commerciaux à haut risque susceptibles de mettre en péril une coopérative de crédit locale. En cas de récession, effectivement, nous avons de la difficulté à assumer des hypothèques sur des maisons qui ont pu se déprécier dans un marché donné, mais grâce au regroupement de l'argent au moyen d'une gestion cohérente et grâce à des normes très exigeantes, nous avons surmonté les difficultés.

M. Manrell: Je pense qu'il est aussi utile de savoir que lorsque le gouvernement a apporté son aide, dans le cas de l'Alberta qu'a mentionné Bill, et aussi il y a quelques années au Manitoba, il l'a fait sous forme de prêts. Il ne s'agissait pas de subventions ou de cadeaux. Je pense que la fonction de stabilisation du mouvement des coopératives de crédit qui s'exerce actuellement dans toutes les régions nous permet de résister aux pressions entraînées par les pertes subies par les coopératives. Autrement dit, c'est nous qui renflouons nos membres. Le public ne perd pas d'argent, les membres ne perdent pas d'argent, et en général, si une coopérative de crédit ne peut pas remonter la pente, nous l'absorbons et les membres se tournent vers une nouvelle coopérative de crédit.

Il y en a eu un exemple récent en Colombie-Britannique avec deux ou trois coopératives de crédit qui n'étaient pas affiliées à notre structure. Je veux parler de la Legion Credit Union qui a subi une perte de plusieurs millions de dollars. La centrale de la Colombie-Britannique est intervenue en coopération avec la société de stabilisation, elle a payé les membres, absorbé les coûts et fermé ces coopératives de crédit. Le public n'a rien perdu.

[Text]

The Deputy Chairman: I think we shall have to terminate the meeting here because the witnesses from our second organization have arrived.

On behalf of the committee, I should like to thank Mr. Manrell and Mr. Knight for their submissions, the dialogue they have entered into and their willingness to share their experience and viewpoints with us. If senators wish to pursue certain aspects of this subject, there may be another occasion in the future to do so. Our thanks to both of you, gentlemen.

Mr. Manrell: Mr. Chairman, we thank you very much for giving us the opportunity to appear before you today. We would like to make an offer to your committee: At any time should you require information we would be delighted to respond in written and detailed form. We will be pleased to appear before you again if you wish us to do so.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we shall now proceed with the second part of our proceedings this morning. I should first indicate to the representatives from the Canada Deposit Insurance Corporation that the chairman of this committee, Senator Buckwold, is unable to be here. He might be able to join us later and he might not, I do not know.

Honourable senators, we have before us four gentlemen from the Canada Deposit Insurance Corporation: Mr. Ronald McKinlay, Chairman of the Board; Mr. Charles de Léry, President and Chief Executive Officer; Mr. Lewis Lederman, Corporate Secretary and General Counsel, and Mr. Jean-Pierre Sabourin, Vice-President and Chief Operating Officer.

Our usual procedure, gentlemen, is to have the witnesses make a presentation, following which senators will ask questions. Sometimes during the course of the presentation, if there is a matter upon which senators want clarification or explanation, it is not unknown that the presentation will be interrupted for same.

With that, then, please proceed.

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board, Canada Deposit Insurance Corporation: Thank you, Mr. Chairman and members of the Senate Banking, Trade and Commerce Committee.

What I would like to do is to provide this committee with a brief review of the history and purpose of the Canada Deposit Insurance Corporation, to touch upon the extent and nature of deposit insurance in Canada, to give senators a brief rundown of the financial position of the corporation, its financing, recent operating results and outlook, and our basic operating philosophy, including the relationships between the federal and provincial regulators and the corporation. Thereafter, I would like to make a few observations and outline some concerns that may impinge upon the purpose of your hearings, which I understand to be the study of the future of the Canadian financial institutions in a globally competitive and evolving environment, with particular emphasis upon the ownership of such institutions.

Is that structure satisfactory to you, Mr. Chairman?

[Traduction]

Le vice-président: Je crois que nous allons devoir terminer ici cette séance car les témoins de la deuxième organisation sont arrivés.

Au nom du Comité, je remercie M. Manrell et M. Knight de leurs témoignages et du dialogue, de la discussion franche et ouverte qu'ils ont bien voulu avoir avec nous. Si les sénateurs veulent poursuivre certains aspects de la question, ils en auront peut-être l'occasion à un autre moment. Merci beaucoup, messieurs.

M. Manrell: Monsieur le président, nous tenons à vous remercier de nous avoir donné cette occasion de comparaître aujourd'hui. Voici ce que nous souhaiterions proposer au Comité: Si vous avez besoin d'informations à n'importe quel moment, nous nous ferons un plaisir de vous répondre de façon détaillée par écrit. Et nous sommes parfaitement disposés à comparaître de nouveau si vous le souhaitez.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à la deuxième partie de nos délibérations de ce matin. Je dois tout d'abord signaler aux représentants de la Société d'assurance-dépôts du Canada que le président de ce Comité, le sénateur Buckwold, n'a pas pu venir. Peut-être pourra-t-il se joindre à nous plus tard mais ce n'est pas sûr, je ne sais pas.

Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin quatre messieurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada: M. Ronald McKinlay, président du conseil d'administration, M. Charles de Léry, président en chef de la direction, M. Lewis Lederman, secrétaire de la Société et conseiller juridique principal et M. Jean-Pierre Sabourin, vice-président et administrateur en chef des Opérations.

Selon notre procédure habituelle, messieurs, les témoins présentent un exposé après lequel les sénateurs posent des questions. Il arrive qu'au cours de la présentation, les sénateurs désirent une précision ou un éclaircissement et il se peut que vous soyez alors interrompus.

Sur ce, je vous en prie, nous vous écoutons.

M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada: Je vous remercie, monsieur le président, ainsi que les membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Je voudrais présenter au Comité un bref exposé sur l'histoire et la raison d'être de la Société d'assurance-dépôts du Canada, dire quelques mots de l'ampleur et de la nature de l'assurance-dépôts au Canada, expliquer rapidement aux sénateurs la position financière de la Société, son financement, les derniers résultats obtenus et les perspectives, ainsi que les principes fondamentaux qui nous gouvernent, y compris les relations entre les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation et la Société. Par la suite, je voudrais faire quelques observations et présenter quelques préoccupations en rapport avec l'objectif de vos audiences, qui ont, je crois, pour but d'étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Cette structure vous convient-elle, monsieur le président?

[Text]

The Deputy Chairman: Yes, indeed. Please proceed.

Mr. McKinlay: As has been suggested, it may be that throughout these initial remarks some members of your committee might wish to raise questions. That is entirely satisfactory to me. I presume that other questions will follow these initial remarks.

The Canada Deposit Insurance Corporation is a federal Crown corporation incorporated by Act of Parliament in 1967 for the purpose of providing deposit insurance against the risk of loss of deposits made in member institutions. The corporation was created shortly after the Atlantic Acceptance receivership, which was the first major post-war financial institution failure in Canada. At about the same time, some senators will recall the bankruptcy of the Prudential Finance Company.

The CDIC, from a legal point of view, is, for all intents and purposes, an agent of Her Majesty in right of Canada. The extent of our coverage was initially \$20,000 per deposit, as defined. Coverage was increased to 60,000 in 1983.

The management of the corporation is vested in a board of directors consisting of nine persons, including four *ex officio* directors, the Deputy Minister of Finance, the Governor of the Bank of Canada, the Superintendent of Financial Institutions and a Deputy Superintendent of Financial Institutions.

Senator Kolber: Could you clarify whether you have as many \$60,000 accounts as you want to have and whether they are all insured? If you went to five trust companies, for example, all of whom were your members, and gave them \$60,000 each, would you insure each one of them?

Mr. McKinlay: Yes, it is insurance per institution per depositor. The important thing, as I was about to mention, is to recognize that it is insurance per institution, not per branch of an institution.

Senator Kolber: How many institutions are members?

Mr. McKinlay: Our membership totals about 165.

Senator Kolber: So if you multiplied 165 by \$60,000, a person with that much money could have it fully insured.

Mr. McKinlay: Well, senator, there is more to it than that. If you will allow me I will continue and touch upon that.

In addition to the four right of office directors, we have four private sector directors. When the act was amended in 1986 or 1987, it provided that there be these four directors. At the present time they are H.M. Caron, Chairman of the Executive Committee, La Presse, Montreal; Susan Evans, Vice-President, Law and Corporate Secretary, Encor Petroleum Energy Inc., Calgary; Paul G. Morton, President of Global Communications Ltd.; and R. N. Robertson, Chairman of Fasken, Campbell, Godfrey of Toronto and Chairman of Fasken, Martineau, Walker, of Toronto and Montreal.

The private sector directors and the chairman, who is also a director, are appointed by the Governor in Council. The Chief Executive Officer Mr. de Léry, who is not a director but

[Traduction]

Le vice-président: Oui, tout à fait. Veuillez commencer.

M. McKinlay: Comme vous nous l'avez dit, il se peut que des membres du Comité souhaitent poser des questions pendant cet exposé préliminaire et ceci me convient tout à fait. Je présume qu'il y aura ensuite d'autres questions.

La Société d'assurance-dépôts du Canada est une société fédérale de la Couronne créée par une loi en 1967 en vue d'assurer les dépôts contre les risques de perte dans les institutions membres. La Société a été créée peu après la faillite de l'Atlantic Acceptance, première grande faillite d'une institution financière de l'après-guerre au Canada. C'est à peu près à la même époque, certains sénateurs s'en souviennent probablement, qu'a eu lieu la faillite de la Prudential Finance Company.

Du point de vue juridique, la SADC est en fait un agent de Sa Majesté au Canada. À l'origine, la protection que nous offrions était de 20 000 \$ par dépôt. Ce chiffre a été porté à 60 000 \$ en 1983.

La Société est dirigée par un conseil d'administration composé de neuf personnes, dont quatre administrateurs d'office, le sous-ministre des Finances, le gouverneur de la Banque du Canada, le Surintendant des institutions financières et le Surintendant adjoint des institutions financières.

Le sénateur Kolber: Pouvez-vous nous dire si vous avez autant de comptes à 60 000 \$ que vous le souhaitez et s'ils sont tous assurés? Si vous donniez par exemple 60 000 \$ à chacune de cinq compagnies de fiducie, toutes membres, pourriez-vous les assurer toutes?

M. McKinlay: Oui, il s'agit d'assurance par institution par dépôt. Ce qui est important, comme j'allais le dire, c'est de savoir qu'il s'agit d'assurance par institution, non par succursale d'une institution.

Le sénateur Kolber: Combien d'institutions sont membres?

M. McKinlay: Au total, nous avons environ 165 membres.

Le sénateur Kolber: Ainsi, si quelqu'un avait un dépôt de 165 multiplié par 60 000 \$, il serait possible de l'assurer complètement.

M. McKinlay: Eh bien, sénateur, c'est plus compliqué que cela. Si vous me permettez de continuer, je vais aborder cette question.

Outre les quatre administrateurs d'office, nous avons quatre administrateurs du secteur privé. Cette disposition a été mise en place lorsque la Loi a été modifiée en 1986 ou 1987. Actuellement, ces directeurs sont H.M. Caron, président du comité exécutif, La Presse, Montréal; Susan Evans, Vice-président, Law and Corporate Secretary, Encor Petroleum Energy Inc., Calgary; Paul G. Morton, président de Global Communications Ltd.; et R.N. Robertson, président de Fasken, Campbell, Godfrey de Toronto et président de Fasken, Martineau, Walker de Toronto et Montréal.

Les administrateurs du secteur privé et le président du Conseil qui est également administrateur, sont nommés par le gouverneur en conseil. Le président et chef de la direction, M. de Léry, qui n'est pas administrateur mais assiste pratiquement à

[Text]

attends virtually all board meetings, is also appointed by the Governor in Council.

The board functions much in the manner of corporate boards that you have all had experience with and has the usual powers associated with a board of directors.

The structure of the corporation itself is as follows. It employs about 60 people. Its structure reflects its three basic functions of managing the corporation's risks, supervising the work of liquidators and receivers appointed to liquidate the assets of some 20 failed member institutions, and managing its own corporate and financial operations.

The corporation's head office is, by statute, located in Ottawa, with a branch office in Toronto.

The statutory objectives of the corporation, which we like to refer to whenever a major issue comes to us, are threefold: First, to provide deposit insurance against loss or part of all deposits—which should be self-evident; secondly—and this is quite important—to be instrumental in the promotion of standards of sound business and financial practices for member institutions, and I emphasize the word “practices;” thirdly, to promote and otherwise contribute to the stability and competitiveness of the financial system in Canada; and, finally, to pursue the two foregoing objects for the benefit of persons having deposits with member institutions and in such manner as will minimize the exposure of the corporation to loss.

In summary, there are three objectives: To provide deposit insurance, to promote standards of sound business and financial practice and to minimize the risk of loss.

I will make a few remarks on what is called regulatory-type responsibilities. The CDIC is clearly not a regulator in the usual sense, but it has certain regulatory-type functions designed to provide it with the means to carry out the above mentioned statutory objects, particularly with respect to the promotion of sound standards of business financial practices and the minimization of risks of loss to the corporation.

The CDIC Act was amended in July of 1987. Among other things, the amendments provided that the corporation should develop the standards as mentioned and enshrine these in bylaws. Some of the standards that are specifically set out in the act are standards with respect to sound business and financial practices, the premium surcharge, the form and application for deposit insurance and the deposit insurance policy itself, and permitted advertising practices by member institutions. The corporation is currently engaged in the process of developing these standards and drafting relevant bylaws.

I wish to say that we, as well as our board, regard the development of the standards of sound business and financial practices as an important obligation of the corporation. We are not developing mathematical standards, but we are developing standards with respect to practices of member institutions as well as management rules, patterns and behaviour—that kind of thing. We are not doing this in isolation, we are doing it in conjunction with the federal regulators, the provincial regulators and member institutions. We have three committees set up

[Traduction]

toutes les réunions du conseil d'administration, est également nommé par le gouverneur en conseil.

Le conseil fonctionne à peu près comme les conseils d'administration de sociétés que vous connaissez tous et en a les pouvoirs habituels.

La structure de la Société elle-même est la suivante. Elle emploie environ 60 personnes. Sa structure reflète ses trois fonctions de base: gérer les risques de la Société, surveiller le travail des liquidateurs et des séquestres nommés pour liquider les actifs d'environ 20 institutions membres en faillite et gérer ses propres opérations financières.

La Société a son siège à Ottawa, conformément à la loi, et une succursale à Toronto.

Les objectifs statutaires de la Société, auxquels nous aimons nous reporter lorsqu'un problème majeur nous est soumis, sont triples: premièrement, fournir une assurance-dépôts contre la perte totale ou partielle de dépôts—ce qui va de soi; deuxièmement—c'est très important—amener les institutions membres à instaurer des normes de pratiques financières et commerciales saines et j'insiste sur le mot «pratiques» et, troisièmement, promouvoir et encourager la stabilité et la compétitivité du système financier canadien; enfin, chercher à atteindre ces deux objectifs dans l'intérêt des personnes ayant des dépôts dans les institutions membres et de façon à minimiser les risques de perte de la Société.

En résumé, il y a trois objectifs: assurer les dépôts, contribuer à l'instauration de normes des pratiques financières et commerciales saines et minimiser les risques de perte.

Je voudrais faire quelques observations sur les responsabilités dites réglementaires. La SADC n'est certes pas un organisme de réglementation au sens habituel du terme, mais a certaines fonctions de type réglementaire destinées à lui permettre de réaliser les objectifs statutaires exposés ci-dessus, particulièrement en ce qui a trait à l'adoption de normes sur les saines pratiques commerciales et financières et la minimisation des risques de perte pour la Société.

La Loi sur la SADC a été amendée en juillet 87. Entre autres choses, les amendements prévoyaient que la Société devait élaborer les normes mentionnées et les intégrer dans des règlements administratifs. Certaines normes sont précisément énoncées dans la Loi comme les normes relatives aux pratiques financières et commerciales saines, aux augmentations de primes, à la forme des demandes d'assurance-dépôts et à la police d'assurance-dépôts proprement dite, ainsi que les pratiques publicitaires autorisées pour les institutions membres. Actuellement, la Société est en train d'élaborer ces normes et de rédiger la réglementation correspondante.

Pour nous, comme pour notre conseil d'administration, l'élaboration de ces normes sur les pratiques commerciales et financières saines constitue une obligation importante pour la Société. Il ne s'agit pas de normes mathématiques mais de normes sur les pratiques des institutions financières ainsi que sur les règles, les schémas et les comportements à adopter en matière de gestion. Nous ne travaillons pas isolément mais en collaboration avec les responsables fédéraux et provinciaux des réglementations et les institutions membres. Nous avons créé

[Text]

with the responsibility of developing and putting these standards and subsequent bylaws into place.

We have one committee which comprises a number of our own people and some outsiders and a federal agency committee, which is designed to ensure that the standards that we develop do not transgress the standards and policies in place elsewhere within the federal ambit. Finally, we have what you might call a review committee of the senior members of the industry, which will review the standards after they have gone through the first two processes.

The Deputy Chairman: Are they voluntary guidelines to which institutions adhere, or do they have sanction measures? In other words, if a person does not observe them is there a penalty involved?

Mr. McKinlay: Yes. The act provides that if people fail to follow the standards of sound business and financial practices, in the ultimate extreme we may institute termination procedures, which could result in deposit insurance being cancelled.

The Deputy Chairman: Thank you.

Mr. McKinlay: With respect to inspection procedures, as I mentioned earlier CDIC does not regard itself as a regulator, but by the terms of the statute it is authorized to engage "a person to carry out annual examinations of the business and financial affairs of member institutions."

We follow the policy of having most of this inspection work done by the superintendent of financial institutions in Ottawa on our behalf, either alone or in conjunction with the provincial regulators. We do not have the staff to do that kind of work, but we rely on reports from the regulators. However, once a problem has been identified—and this became manifest in the Principal Savings and Trust situation—CDIC takes over the management of the situation, giving effect to the principle that OSFI finds the problem and CDIC fixes the problem. That is the process that was followed in connection with the Bank of British Columbia, Northwest Trust Company, the Principal Savings and Trust Company, and I guess more recently, the Financial Trust Company. In all of those cases we were able to minimize our loss and give effect to our statutory obligation by closely working with these problems, giving effect to the principle of management by exception. In other words, we are not particularly concerned about the vast preponderance of member institutions. We want to concern ourselves with those situations which are standard.

Senator, you raised the question about what is a deposit, and maybe I could come back to that and expand a wee bit, if I may, on the definition. Section 12 of the CDIC Act requires that a deposit to be insured must be repayable in Canada in Canadian funds, and that the deposit shall not exceed \$60,000 per person, per member institution, and, of course, not per branch, as I mentioned. Schedule II of the act provides an expanded definition of a deposit and sets out the deposit to be insured must mature in five years or less. It is also worth noting that RRSPs, registered retirement income funds, and joint accounts are deemed, for the purposes of the act, to be separate deposits.

[Traduction]

trois comités chargés d'élaborer ces normes et ces règlements administratifs et de les mettre en place.

L'un des comités est composé de membres de nos services et de quelques personnes de l'extérieur et il y a un autre comité, rattaché au fédéral, chargé de veiller à ce que les normes que nous établissons ne transgressent pas les normes et les politiques en vigueur ailleurs dans la sphère fédérale. Enfin, il y a ce que l'on pourrait appeler un comité d'examen composé des grands de l'industrie, qui examinera les normes une fois qu'elles seront passées par les deux premiers comités.

Le vice-président: Y a-t-il un genre de lignes directrices auxquelles les institutions choisissent de se conformer ou existe-t-il des sanctions? En d'autres termes, en cas d'infraction, y a-t-il des pénalités?

M. McKinlay: Oui. La Loi prévoit que si l'on ne respecte pas les normes sur les saines pratiques commerciales et financières, il est possible, dans un cas extrême, d'instituer des procédures de résiliation, qui pourraient aboutir à l'annulation de l'assurance-dépôts.

Le vice-président: Je vous remercie.

M. McKinlay: En ce qui concerne les procédures d'inspection, la SADC ne se considère pas, comme je l'ai dit, comme un organe de réglementation mais la Loi l'autorise à engager une personne chargée d'effectuer un examen annuel des affaires commerciales et financières des institutions membres.

Nous avons pour politique de faire faire en notre nom la majeure partie de ce travail d'inspection par le Surintendant des institutions financières à Ottawa, soit seul, soit en collaboration avec les responsables provinciaux de la réglementation. Nous n'avons pas le personnel voulu pour effectuer ce genre de travail mais nous nous basons sur les rapports des responsables de la réglementation. Cependant, lorsqu'un problème est décelé—ce qui fut le cas pour le Principal Savings and Trust—la SADC prend alors la situation en main, conformément au principe voulant que le problème soit décelé par le BSIF mais réglé par la SADC. C'est ce processus qui a été adopté dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, de la Northwest Trust Company, de la Principal Savings and Trust Company, et je crois plus récemment, la Financial Trust Company. Dans tous ces cas-là, nous avons réussi à minimiser nos pertes et à remplir nos obligations statutaires en nous concentrant sur ces problèmes, selon le principe de la gestion par exception. En d'autres termes, nous ne nous préoccupons pas beaucoup de la grande majorité des institutions membres. Nous voulons nous axer surtout sur les situations de ce genre.

Sénateur, vous avez posé une question au sujet des dépôts et je voudrais revenir sur ce sujet et donner, si je le puis, quelques précisions sur la définition. Selon l'article 12 de la Loi sur la SADC, pour être assuré, un dépôt doit être remboursable au Canada en fonds canadiens et ne doit pas dépasser 60 000 \$ par personne, par institution membre et, naturellement, pas par succursale, comme je l'ai expliqué. L'Annexe II de la Loi présente une définition élargie des dépôts et précise que le dépôt doit, pour être assuré, arrivés à maturité en cinq ans au maximum. Il faut également noter que les REER, les fonds enregistrés de revenu de retraite et les comptes conjoints sont

[Text]

To illustrate what that means, for a married couple—I presume in these times that the couple might be unmarried—from a normal deposit the couple would be each entitled to \$60,000. Each would be entitled to coverage of \$60,000 for their RRSP and each would be entitled to a further \$60,000 with respect to a registered retirement income fund, RIF. Finally, they would be entitled to have a joint account between them. If you add that up, that comes to \$420,000, which is rather substantial coverage and that is just per institution.

So I think that the deposit insurance coverage certainly fulfills a major social purpose in Canada, and it does provide very wide protection.

Senator Kolber: Is it not true that you can get up to \$9.9 million of deposit insurance by multiplying 165 by \$60,000?

Mr. McKinlay: I presume the mathematics are correct, senator.

Senator Kolber: In other words, that is a fact?

Mr. McKinlay: Yes. To cash in on the deposit insurance of course presumes that the member institution becomes insolvent or fails.

Senator Kolber: I just want to know theoretically what is possible.

Mr. McKinlay: You are absolutely correct.

A few remarks, if I may, Mr. Chairman, on the financial position of the corporation and its operating results and financing. We have, at the present time, a deficit of \$900 million. It was as high as \$1,235,000 and has been steadily reduced in recent years. The deficit is financed by borrowings from the Consolidated Revenue Fund and these currently stand at about \$1,387,000,000, and represent the corporation's only significant debt. Total borrowings of the corporation peaked at \$2.4 billion in 1986. We expect that all of our borrowings and our deficit will be eliminated in 1994. In 1990 present indications are that we will reduce our deficit by something in the magnitude of \$125 million to \$150 million. Our major source of income is premium revenue levied on member institutions, and the levy rate is one-tenth of 1 per cent of insured deposit liabilities in member institutions. This produced in 1988 a gross revenue to us of \$216 million dollars of which \$198 million, the vast preponderance, came from federally-incorporated members of which there were about 120. And \$18 million came from 36 provincially-incorporated members.

Senator Kolber: Is it fair to say that the strong institutions, in fact, subsidize the weak ones?

Mr. McKinlay: I am prepared to agree that the large institutions pay the preponderance of the premiums, but whether you can construe that as subsidizing the smaller ones, that pushes the process a bit further.

I can give you an analysis of where the losses have been which might be helpful, senator.

Senator Kolber: You have it in the book.

[Traduction]

considérés, pour l'application de la Loi, comme des dépôts séparés.

Ceci signifie par exemple que pour un couple marié—je suppose qu'à notre époque le couple pourrait ne pas être marié—chaque conjoint aurait droit à 60 000 \$ pour un dépôt normal. Chacun aurait droit à une assurance de 60 000 \$ pour son REER et à encore 60 000 \$ pour un fonds enregistré de revenu de retraite. Enfin, ils auraient le droit d'avoir ensemble un compte conjoint. Si vous faites l'addition, vous arrivez à un total de 420 000 \$, ce qui représente une protection assez substantielle et ceci est valable par institution.

Je pense donc que l'assurance-dépôts répond à un besoin social important au Canada et constitue une protection très large.

Le sénateur Kolber: N'est-il pas vrai que l'on peut arriver à 9,9 millions de dollars d'assurance-dépôts en multipliant 165 par 60 000 \$?

M. McKinlay: Je suppose que le calcul est exact, sénateur.

Le sénateur Kolber: Autrement dit, c'est vrai?

M. McKinlay: Oui. Il faut bien sûr pour toucher l'assurance-dépôts que l'institution membre fasse faillite ou devienne insolvable.

Le sénateur Kolber: Je voulais simplement savoir si théoriquement, c'était possible.

M. McKinlay: Vous avez tout à fait raison.

Je voudrais faire quelques remarques si vous me le permettez, monsieur le président, sur la position financière de la Société et son financement et ses résultats d'exploitation. Nous avons actuellement un déficit de 900 millions de dollars. Il a déjà atteint 1 235 000 \$ et a été réduit progressivement au cours des dernières années. Le déficit est financé par des emprunts au Trésor qui se montent actuellement à environ 1,387,000,000 \$ et représentent la seule dette majeure de la Société. Les emprunts totaux de la Société ont culminé à 2,4 milliards en 1986. Nous espérons éliminer tous nos emprunts et notre déficit en 1994. Selon les indications actuelles, nous devrions en 1990, réduire notre déficit d'environ 125 à 150 millions. Notre principale source de revenu est la prime acquittée par les institutions membres dont le taux est d'un dixième de 1 p. 100 du montant des dépôts assurés dans les institutions membres. Ceci a représenté en 1988 un revenu brut pour nous de 216 millions de dollars sur lesquels 198 millions, soit la grande majorité, provenaient de membres à statut fédéral au nombre d'environ 120. Et 18 millions de dollars ont été versés par 36 institutions membres de statut provincial.

Le sénateur Kolber: Peut-on dire que les institutions les plus grandes subventionnent en fait les plus faibles?

M. McKinlay: Je suis prêt à admettre que les grandes institutions paient la majeure partie des primes mais c'est aller un peu loin que d'en conclure qu'elles subventionnent les petites.

Je peux vous donner une analyse sur la provenance des pertes qui peut être utile, sénateur.

Le sénateur Kolber: Vous l'avez dans le livre.

[Text]

Mr. McKinlay: That is fine.

I think, as I mentioned, the corporation is entitled to borrow, with the approval of the minister, up to \$3 billion from the Consolidated Revenue Fund.

The Deputy Chairman: Do you pay interest on that?

Mr. McKinlay: We pay interest, Mr. Chairman, at the same rate as all crown corporations pay when they borrow from the CRF, and I think it is modestly under prime.

Right now, if I could, suggest that we take a look south of the border. In the process of considering the structure and regulation of financial institutions in Canada, it is well to look at what is going on down there and what has happened in that jurisdiction. Of course, I am referring to the savings and loan debacle in the United States. Let me tell you a few numbers to quantify the magnitude of that disaster. These may be old figures to some of you, but not to everyone. The cost of the problem of the failures of a large number of savings and loan corporations in the United States is estimated conservatively to be \$166 billion. That is a lot of money, and some observers are suggesting that this cost could well reach \$300 billion. That is an enormous amount of money, even in United States terms. Those figures do not include the cost to the U.S. system of failed banks, and there have been a fair number of those, but the cost is not large in relation to the \$300 billion figure.

To administer and liquidate the assets of these failed institutions, a special purpose corporation has been created by Congress called the Resolution Trust Corporation. Presently this corporation employs 60 people in Washington and 750 people in the field. There president, who I met in Washington about three weeks ago, expects that by the end of the year, that is by the end of 1990, that the employment in the Resolution Corporation will grow to 10,000 people. Those of you who have had military experience will recognize that is equivalent to ten battalions and I do not know how many brigades, but an awful lot of people.

I attended a conference about a week ago, which was addressed by Doug Peters, Senior Economist with the Toronto Dominion Bank. He quoted a U.S. economist by the name of Dr. Carol Teisenring, who says that if you would like to get some idea of what \$166 billion means in physical terms:

Projected cost of the S&L bail-out plan at \$166 billion is staggering compared to the estimated cost of resolving other social and economic problems of current concern. The official estimate, the Resolution program is \$166 billion in the next two years, would do the following: It would pay \$100,000 to each homeless person in the United States to buy a house. It would finance sending each unemployed person to a public university for four years. In addition, it would provide enough money to supply AZA tablets to AIDS patients for a full year.

[Traduction]

M. McKinlay: Très bien.

Comme je l'ai dit, la Société a le droit d'emprunter, avec l'accord du ministre, jusqu'à 3 milliards de dollars au Fonds du revenu consolidé.

Le président: Payez-vous des intérêts là-dessus?

M. McKinlay: Nous payons des intérêts, monsieur le président, au même taux que toutes les sociétés de la Couronne qui empruntent au Trésor, c'est-à-dire légèrement en dessous du taux préférentiel.

Maintenant, j'aimerais que nous examinions la situation au sud de la frontière. En effet, si l'on étudie la structure et la réglementation des institutions financières canadiennes, il est bon de savoir ce qui se passe là-bas et ce qui s'y est produit. Bien sûr, je fais allusion à la débâcle des institutions d'épargne et de prêts aux États-Unis. Permettez-moi de vous citer quelques chiffres pour vous donner une idée de l'ampleur du désastre. Ce sont peut-être pour certains d'entre vous des chiffres connus depuis longtemps, mais pas pour tous. Le coût des faillites d'un grand nombre de sociétés d'épargne et de crédit aux États-Unis est évalué en termes conservateurs à 166 milliards. C'est beaucoup d'argent, et d'après certains observateurs, le coût pourrait même atteindre 300 milliards de dollars. C'est une somme énorme, même pour les États-Unis. Ces chiffres ne comprennent pas le coût des faillites de banques pour le système américain et elles ont été assez nombreuses, mais le coût n'est pas très important par rapport à ce chiffre de 300 milliards.

Pour administrer et liquider les avoirs de ces institutions en faillite, une société spéciale a été créée par le Congrès, appelée la Resolution Trust Corporation. Actuellement, cette société emploie 60 personnes à Washington et 750 personnes sur le terrain. Leur président, que j'ai rencontré à Washington il y a environ trois semaines, pense que d'ici la fin de l'année, c'est-à-dire avant la fin de 1990, le nombre d'employés de la Resolution Corporation atteindra 10 000 personnes. Ceux d'entre vous qui ont une expérience militaire savent que ceci équivaut à 10 bataillons et à je ne sais combien de brigades, mais ça fait beaucoup de monde.

J'ai assisté à une conférence il y a environ une semaine à laquelle une allocution a été présentée par Doug Peters, Senior Economist à la Banque Toronto-Dominion. Il a cité un économiste américain du nom de Carol Teisenring selon lequel, si l'on veut se faire une idée de ce que représentent 166 milliards en termes réels:

Le coût du plan de renflouement des institutions d'épargne de 166 milliards de dollars est affolant comparé à ce qu'il faudrait dépenser pour régler les autres problèmes sociaux et économiques actuels. Le coût officiel estimé de 166 milliards pour le programme Resolution au cours des deux années à venir, permettrait de faire ceci: il serait possible de verser 100 000 \$ à chaque personne sans abri aux États-Unis pour lui permettre d'acheter une maison; on pourrait envoyer chaque chômeur suivre des cours dans une université publique pendant quatre ans. De plus, on aurait assez d'argent pour donner des comprimés d'AZA aux personnes atteintes du SIDA pendant une année entière.

[Text]

Senator Kolber: Are you making the point that if your counterpart was in the United States, this would not have happened?

Mr. McKinlay: My point will be that we should be very careful not to import into Canada the S&L disease. Secondly, to say to you that our system, as it is now, is not functioning that badly. We have not had a member institution fail in two and a half years. We have had some in the past, but we have not had any recently.

Senator Kolber: I have never heard any suggestion that your system did not function adequately. You can say what you like, but it seems to me you are defending something that has not yet been attacked.

Mr. McKinlay: My concern is, looking to the future—and I guess we all have an obligation to do that—we should be very careful that we do not permit the importation into Canada of the system that has been in so much trouble in the United States. That leads to the next question—and I can dispose of these remarks I think—as to why the difficulties arose in the United States. The simple and obvious conclusion is that there were so many of these institutions that they defied regulation. It takes almost as much time for a regulator to visit a small institution and carry out an annual review as it does to do the same thing with a medium-sized or major institution. Therefore, their problems, among other things—and there was fraud and that kind of thing as well—but their basic difficulty was that their system was unmanageable because there were so many units in it. We should not allow that to happen here.

If I could jump ahead from that point, the issue that you have been addressing in other meetings I am sure is the issue of the ownership of financial institutions. What I would like to conclude by saying is that at CDIC, charged with the responsibility of managing our insurance risk, we think that our record is such that it shows that with the existing structures as they are, some widely-held institutions such as the schedule I banks and some closely-held institutions such as the trust companies and schedule II banks, we can manage our risk within that environment. From our point of view, the important thing is not necessarily the structure of the business but how it is governed and managed internally.

Going one step further, a credit officer will say once a loan is made, it is made, and the money is gone. The important thing from our point of view is to be sure that corporations that are member institutions have systems and procedures in place to ensure that unwise decisions are not taken, and the loan is only one type of decision that a financial institution makes.

So I suggest to you that we are not terrified about there being no dramatic changes in the ownership structure of financial institutions at this time. I have heard Minister Loiselle speak and I have heard his speeches recently, and I sense that what he is saying is we are not going to make revolutionary changes in the ownership regime of Canadian financial institutions under the federal authority. Gentlemen, Mr. Chairman, I say to you that that does not bother us very much. We think we can manage in that environment.

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Voulez-vous dire que s'il y avait aux États-Unis une institution équivalente à la vôtre, ceci ne se serait pas produit?

M. McKinlay: Je veux simplement montrer que nous devons être très vigilants afin de ne pas importer la maladie américaine au Canada. Deuxièmement, ceci montre que notre système actuel ne fonctionne pas si mal. Pas une seule de nos institutions membres n'a fait faillite en deux ans et demi. C'est arrivé autrefois, mais pas récemment.

Le sénateur Kolber: Je n'ai entendu personne dire que votre système ne fonctionnait pas correctement. Vous pouvez dire ce que vous voulez, mais il me semble que vous défendez quelque chose qui n'a pas encore été attaqué.

M. McKinlay: Je m'inquiète quand je pense à l'avenir et je crois que nous avons tous une obligation, nous devons être très prudents afin d'éviter d'importer au Canada un système qui a suscité tant de problèmes aux États-Unis. Ceci m'amène à la question suivante—et je crois que ce sera tout—quant aux origines de ce phénomène aux États-Unis. On peut conclure très simplement qu'il y avait tant de ces institutions aux États-Unis qu'il était impossible de les réglementer. Il faut à peu près autant de temps aux responsables de la réglementation pour rendre visite à une petite institution et pour effectuer un examen annuel que s'il s'agit d'une institution de grande ou moyenne importance. Par conséquent, le principal problème—quoiqu'il y ait eu d'autres choses, des cas de fraude et d'autres questions analogues—le principal problème vient du trop grand nombre d'unités dans le système qui le rendait impossible à gérer. Nous ne devons pas laisser ceci se produire ici.

J'aimerais maintenant aller plus loin et passer à un sujet que vous avez sûrement abordé à d'autres réunions, celui de l'appartenance des institutions financières. J'aimerais conclure en disant qu'à la SADC, où nous sommes chargés de gérer nos risques en matière d'assurance, nos résultats montrent qu'il est possible d'y parvenir dans le cadre des structures existantes actuellement, c'est-à-dire certaines institutions à grand nombre d'actionnaires comme les banques de première catégorie et certaines institutions fermées, à peu d'actionnaires, comme les fiduciaires et les banques de la catégorie II. De notre point de vue, ce n'est pas tant la structure qui importe mais plutôt la façon dont le système est régi et géré sur le plan interne.

Allons plus loin, un agent de crédit dira qu'une fois le prêt consenti, c'est fait et l'argent est parti. Ce qui importe d'après nous, c'est d'être sûr que les institutions membres aient en place des systèmes et des procédures qui les empêchent de prendre de mauvaises décisions, les prêts étant l'un des premiers objets de décision des institutions financières.

Ainsi, nous ne sommes pas terrifiés de voir qu'il n'y aura pas de changements majeurs dans la structure actuelle des institutions financières. J'ai entendu les récents discours du ministre Loiselle et il semble dire qu'il n'y aura pas de changements révolutionnaires dans le régime d'appartenance des institutions financières canadiennes relevant du gouvernement fédéral. Messieurs, monsieur le président, je tiens à souligner que ceci ne nous inquiète pas. Nous pouvons gérer nos opérations dans ce contexte.

[Text]

Senator Kolber: On a much narrower point of view, for years I have had some trouble—and I think you do an excellent job and this is not by way of criticism—but the philosophy of deposit insurance bothers me in that it goes to 100 per cent. Let me explain. I have told the story before, but in any event I happen to have been involved in the early 1980s with the Greymac and the Seaway Trust debacle in that I was Chairman of Cadillac Fairview and we sold them 18,000 apartment suites. The week before the closing, someone had spoken to the Chairman of Seaway, whom I had never met, and said, "You have got to come up with \$75 million next Thursday, and how are you going to do it because you have not got it?" He said, "Simple as hell." They said, "How is that?" He said, "I am going to take a small ad in the *Globe and Mail* on Monday and offer half a percentage more than Royal Trust, and the money will come flowing in." He took the ad and the money did come flowing in. He made a stupid purchase and handled it badly, among other things, and blew the money. You fellows probably made at least part of that good.

What I would like to ask you is why do we treat all Canadians as if they were slightly retarded? Is there no way that we could have deposit insurance with at least some deductibility? Should there not be some selectivity process or some impetus to use your brain just a little bit, rather than say, "I will just go to any one of these things because there is a sign there saying it is guaranteed by government?"—even if it were two or three thousand dollars, or even one thousand dollars, something to give someone some pause for thought and at the same time eliminate some ridiculous practices that were carried out by some of these folks here that went under.

Mr. McKinlay: Senator, I recognize the problem and recognize the soundness of the logic of co-insurance, which is what you are touching on.

Senator Kolber: Right.

Mr. McKinlay: I think the decision as to whether or not there should be co-insurance is a policy decision of the government, and the government has made the decision that there is not to be co-insurance.

Senator Kolber: Why?

Mr. McKinlay: I am just a civil servant, sir. I do not know why they make the decisions.

Senator Kolber: Why do you think?

Senator Simard: The politicians made the final decision. They have the ultimate decision. That is the way it is.

Mr. McKinlay: Senator Kolber, if I could make one further comment on that—

Senator Kolber: What is the point of having hearings if you dare going to say, "Politicians make the decisions and let us ask them"? I would like to hear your opinion on it.

Mr. McKinlay: My view is that there is not a fraction of a percentage of the population in this country who could understand the financial statements of any financial institution.

[Traduction]

Le sénateur Kolber: Sur un plan plus restreint, voilà des années que ceci me préoccupe—et vous faites un excellent travail, il ne s'agit nullement d'une critique—mais le principe de l'assurance-dépôts me préoccupe dans la mesure où c'est une garantie totale. Je m'explique. J'ai déjà raconté l'histoire mais il se trouve qu'au début des années 1980, j'ai été touché par la débâcle du Greymac and Seaway Trust car j'étais président de Cadillac Fairview et nous lui avons vendu 18 000 appartements. La semaine précédant la fermeture, quelqu'un avait parlé au président de Seaway, que je n'avais jamais rencontré, en lui disant qu'il fallait trouver 75 millions de dollars d'ici le jeudi suivant et en lui demandant ce qu'il allait faire puisqu'il n'avait pas cette somme. Il a répondu que c'était simple comme bonjour. On lui a dit, mais comment ça? Il a répondu, je vais faire passer une petite annonce dans le «Globe and Mail» lundi, et proposer un demi-point de pourcentage de plus que le Royal Trust et l'argent va rentrer en abondance. Il a publié l'annonce et l'argent est effectivement arrivé. Il a fait un achat stupide et n'a pas bien mené sa barque et il a gaspillé l'argent. Vous avez dû réussir à récupérer au moins une partie de cela.

Je voudrais savoir pourquoi nous traitons tous les Canadiens comme s'ils étaient légèrement attardés? N'est-il pas possible d'avoir un système d'assurance-dépôts avec au moins une certaine franchise? Ne devrait-il pas y avoir un processus de sélection quelconque ou ne pourrait-on inciter les gens à réfléchir un peu plutôt que de choisir à la légère n'importe laquelle de ces institutions, simplement parce qu'il y a un panneau annonçant une garantie du gouvernement? Même si ce n'était que 2 000 \$ ou 3 000 \$, ou même 1 000 \$, ne serait-ce que pour faire réfléchir un peu les gens et en même temps, éliminer les pratiques ridicules qu'ont parfois suivies ceux qui ont fait faillite.

M. McKinlay: Sénateur, il est vrai que le problème se pose et que le principe de la coassurance, que vous venez d'évoquer, procède d'une certaine logique.

Le sénateur Kolber: Oui.

M. McKinlay: Cependant, c'est au gouvernement de décider s'il doit y avoir un système de coassurance et le gouvernement a décidé que ce n'était pas le cas.

Le sénateur Kolber: Pourquoi?

M. McKinlay: Je suis un simple fonctionnaire, monsieur. Je ne connais pas le motif de la décision.

Le sénateur Kolber: Qu'en pensez-vous?

Le sénateur Simard: Ce sont les politiciens qui ont pris la décision finale. Ce sont eux qui ont le dernier mot. C'est ainsi.

M. McKinlay: Sénateur Kolber, j'aimerais faire encore une observation sur...

Le sénateur Kolber: Pourquoi tenir des audiences si vous dites que de toute façon, ce sont les politiciens qui prennent les décisions. J'aimerais entendre votre opinion là-dessus.

M. McKinlay: D'après moi, le nombre de personnes capables de comprendre les états financiers d'une institution financière est absolument infime. Comment les gens vont-ils donc se

[Text]

Therefore, how are they going to protect themselves? They protect themselves because there is deposit insurance there, they see the sticker on the door, and they know the institution is open for business. That is the bottom line. As far as I am concerned, co-insurance is a policy decision of the government to make, and they have made it that there is not at the present time co-insurance. We can live with that and manage our risk, but I do not think it is appropriate for me to comment on whether deposit insurance should be on a co-insurance basis or not. It is not. That is what I have to know.

Senator Kirby: In response to a question from the Chairman, you said that the interest rates you pay on loans from the CRF are just under prime. In fact, do you cost the federal taxpayers any money as a corporation or are you self-sufficient?

Mr. McKinlay: No. The cost of operating the deposit insurance corporation is borne entirely by the premium levy on our member institutions. In 1988 that amounted to \$216 million, which was sufficient to carry the interest on the debt and cover our operations.

Senator Kirby: Is the interest on the debt at a higher rate than the interest that the federal government pays to borrow that money?

Mr. McKinlay: I do not know what the federal government pays, but I presume they make a small margin on it. I think our weighted average interest cost is now something between 10 and 11 per cent.

Senator Kirby: Therefore, you are in effect self-financing?

Mr. McKinlay: Yes.

Senator Kirby: Is there any particular reason, therefore, why you would need to remain as a crown corporation? Along the line of Senator Kolber's point of view, in light of the fact that what you are really doing is providing a service to a bunch of financial institutions, why should they not simply provide that service collectively themselves? Why does there need to be a public body as opposed to a private body that does it?

Mr. McKinlay: I suppose there is some value in the public's mind knowing that CDIC is ultimately available to borrow \$3 billion from the federal government. Whether we should be a private organization, as is being contemplated in the insurance industry and elsewhere, again, senator, is a policy question.

Senator Kirby: That is why I was very careful in asking my question. I understand exactly where your boundary is. I was not trying to ask you for your judgment as to whether or not you ought to be privatized. My question to you was quite different. My question was: Is there any reason why, from a practical standpoint, you could not be privatized, to use the word of the day? Or, as is being contemplated, as you said a moment ago, is there any reason you could not operate as a self-regulated insurance company in the private sector?

Mr. McKinlay: I do not think that is theoretically impossible at all.

[Traduction]

protéger? Ils se protègent en choisissant un endroit où il existe l'assurance-dépôts, ils voient le signe sur la porte et savent que l'établissement est ouvert. C'est tout. En ce qui me concerne, la coassurance relève d'une décision de politique de la part du gouvernement, et pour l'instant, le gouvernement en a décidé autrement. Nous pouvons nous en accommoder et gérer nos risques, mais ce n'est pas à moi de dire si l'assurance-dépôts devrait fonctionner selon le principe de la coassurance ou non. Ce n'est pas le cas, c'est tout ce que je dois savoir.

Le sénateur Kirby: En réponse à une question du président, vous avez dit que les taux d'intérêt que vous payez sur les emprunts au Trésor étaient légèrement inférieurs au taux préférentiel. En fait, coûte-t-il de l'argent aux contribuables fédéraux ou êtes-vous autonomes?

M. McKinlay: Non. Le coût de fonctionnement de la Société d'assurance-dépôts est entièrement défrayé par la prime perçue sur nos institutions membres. En 1988, celle-ci se montait à 216 millions de dollars, ce qui suffisait pour payer l'intérêt de la dette et couvrir nos opérations.

Le sénateur Kirby: Le taux d'intérêt sur la dette est-il plus élevé que celui que doit payer le gouvernement fédéral pour emprunter cet argent?

M. McKinlay: Je ne sais pas ce que paie le gouvernement fédéral mais je suppose qu'il prélève une petite marge sur ces fonds. Je crois que le coût moyen pondéré de nos intérêts se situe actuellement entre 10 et 11 p. 100.

Le sénateur Kirby: Ainsi, vous vous autofinancez?

M. McKinlay: Oui.

Le sénateur Kirby: Y a-t-il une raison particulière pour que vous demeuriez société de la Couronne? Comme le disait le sénateur Kolber, puisque vous fournissez en fait un service à un ensemble d'institutions financières, pourquoi celles-ci ne pourraient-elles assurer ce service collectivement elles-mêmes? Pourquoi faut-il un organisme public plutôt qu'un organisme privé pour le faire?

M. McKinlay: Je suppose qu'il est bon pour le public de savoir que la SADC est là pour emprunter au besoin 3 milliards au gouvernement fédéral. Quant à savoir si nous devrions être une organisation privée, comme on l'envisage dans le secteur de l'assurance et ailleurs, eh bien, encore une fois, sénateur, c'est une question de politique.

Le sénateur Kirby: C'est pour cette raison que j'ai été très prudent en posant ma question. Je sais exactement où se trouve votre limite. Je n'essayais pas de vous faire dire que vous devriez être ou non privatisé. Ma question était bien différente. Il s'agissait de savoir s'il y a une raison vous empêchant, d'un point de vue pratique, d'être privatisé, pour employer un mot à la mode. Ou, comme on l'envisage d'après ce que vous venez de dire, y a-t-il une raison vous empêchant de fonctionner comme une compagnie d'assurance se réglant elle-même dans le secteur privé?

M. McKinlay: Sur le plan théorique, je ne crois pas que ce soit impossible du tout.

[Text]

Senator Kirby: Do you see any practical reasons why it would not work?

Mr. McKinlay: The practical reason, I think, is a fundamental one, and that is: Do we have the ability to assure the Canadian public that we have sufficient resources? There are other factors, such as the authority that we have with respect to carrying out investigations and that sort of thing. That would have to be handled carefully, as would the rules with respect to termination and cancellation of insurance.

Senator Kirby: All of those, however, are surmountable problems.

I wanted to be absolutely sure that I understood your comment on the ownership question. I understood you to say that on the basis of your experience in running the insurance corporation you see no difference in the safety or security of institutions which have been widely held versus those which have been closely held. That is what I understood you to say.

Mr. McKinlay: With great respect, senator, I do not think that that is exactly what I said. I said that we feel confident that we can manage our deposit insurance risk under either regime and that our performance in the last two or three years gives evidence to that.

Senator Kirby: I think I could have drawn my conclusion from your statement, but let me ask you a direct question: Is the risk any different between widely held and closely held institutions, from your point of view? If they are, I shall ask you how you reached your previous conclusion.

Mr. McKinlay: It is difficult to generalize on that statement. I can show you the statistics on the number of institutions that were closely held and failed and the number of institutions that were widely held and failed.

Senator Kirby: What conclusion would you draw from those statistics?

Mr. McKinlay: They show that there were about \$650 million in losses to the corporation incurred by failures of closely held institutions—namely, the four banks—and that the balance of the losses of some \$1.7 billion were attributable to other institutions.

Senator Kirby: Which were widely or closely held?

Mr. McKinlay: Which were closely held.

Senator Kirby: Does that lead you to any conclusions in your own mind about the relative risk of those two types of institutions? You tell me that they are manageable, so they cannot be gigantic, but would you draw a conclusion from that? I am not asking you a policy question. I am not asking you what should be done. I am asking you, as an insurer, what you think the risks are.

Mr. McKinlay: We think that the risks are more a function of the type of management and governance of the individual institution as opposed to the structure of their ownership.

Senator Kirby: That is clear. Thank you, Mr. Chairman. I believe that will be useful.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Est-ce qu'il y aurait des raisons pratiques pour que ça ne fonctionne pas?

M. McKinlay: La raison pratique est d'après moi fondamentale: pouvons-nous assurer au public canadien que nous avons suffisamment de ressources? Il y a d'autres facteurs, comme les pouvoirs que nous avons sur le plan des enquêtes et ce genre de choses. Ceci devrait être étudié très attentivement, comme les règles concernant la résiliation et l'annulation de l'assurance.

Le sénateur Kirby: Cependant, tous ces problèmes peuvent être surmontés.

Je voulais être absolument sûr d'avoir bien compris votre commentaire sur la question de l'appartenance. Vous avez dit, je crois, que d'après votre expérience au sein de la Société d'assurance, il n'y avait pas de différence entre les sociétés à grand nombre d'actionnaires et les sociétés fermées, sur le plan de la sécurité. C'est ce que j'ai cru comprendre.

M. McKinlay: Sauf votre respect, sénateur, ce n'est pas exactement ce que j'ai dit. J'ai dit que nous nous sentions en mesure de gérer les risques de l'assurance-dépôts dans l'un ou l'autre système et que nos résultats des deux ou trois dernières années le prouvaient.

Le sénateur Kirby: J'ai peut-être tiré ces conclusions de votre déclaration, mais je vais vous poser une question directe: Le risque est-il différent d'après vous, selon que les institutions sont ouvertes ou fermées? Si oui, je voudrais que vous me disiez comment vous êtes parvenus à votre conclusion précédente.

M. McKinlay: Il est difficile de vous répondre sur un plan général. Je peux vous montrer des chiffres sur le nombre d'institutions fermées ayant fait faillite et sur le nombre d'institutions ouvertes en faillite.

Le sénateur Kirby: Quelle conclusion tireriez-vous de ces chiffres?

M. McKinlay: Il y a eu environ 650 millions de dollars de pertes pour la Société dues à des faillites de sociétés à peu d'actionnaires—en l'occurrence, les quatre banques—et les autres pertes, d'environ 1,7 milliards de dollars, étaient attribuables aux autres institutions.

Le sénateur Kirby: Qui étaient ouvertes ou fermées?

M. McKinlay: Qui étaient fermées.

Le sénateur Kirby: Devant cela, tirez-vous personnellement des conclusions quant aux risques relatifs de ces deux types d'institutions? Vous dites que les risques sont acceptables et c'est donc qu'il ne sont pas gigantesques, mais pourriez-vous tirer de cela une conclusion? Je ne vous pose pas une question de politique. Je ne vous demande pas ce qu'il faut faire. Je vous demande de me dire quels sont les risques d'après vous, comme assureur.

M. McKinlay: Nous estimons que les risques dépendent plus du type d'administration et de direction dans une institution que de la structure de l'appartenance.

Le sénateur Kirby: C'est clair. Merci, monsieur le président. Je crois que ce sera utile.

[Text]

Senator Poitras: I understand that your corporation has about 165 members.

Mr. McKinlay: Yes, senator.

Senator Poitras: I understand also that not every corporation that accepts deposits is insured through you.

Mr. McKinlay: That is correct.

Senator Poitras: Is there any organization provincially which has a similar plan to yours? Representatives of the credit union appeared before the committee this morning and indicated that they have their own plan. They would like to continue to be serviced by their own provinces. How do you see that in terms of the protection of the general public? What is the situation and how could we improve it?

Mr. McKinlay: Let us deal with the first question, which had to do with the provincial plans. Quebec has its own Quebec Deposit Insurance Board, with whom we have good relations. They insure in Quebec the operations of all provincially incorporated institutions in that province.

Senator Poitras: Do they insure for the same amount?

Mr. McKinlay: Yes.

Senator Poitras: Is there any harmonization between your plan and theirs?

Mr. McKinlay: The plans are essentially the same and we work well with that organization. It has been helpful to us and vice versa.

The second question was with respect to credit unions. We have not seriously addressed that issue, but I should say that there is provision in one of the credit union acts that permits the CDIC to be, in effect, a lender of last resort to that industry on a secure basis, very much in the same way in which the Bank of Canada functions with respect to the chartered banks.

To the best of my knowledge, we have never been asked to provide that support to the credit union industry with the facilities available.

Going the next step, which is whether we should bring credit unions under the umbrella of the Canada Deposit Insurance Corporation, I will say that they are provincial incorporations and that we have never, that I know of, been requested to bring them under our umbrella. I believe there are provincial schemes available to provide deposit insurance. In British Columbia, for instance, the coverage is \$100,000. I do not think that we are looking to bring credit unions under the umbrella of the CDIC, nor do I think that they are looking to be brought under it.

Senator Poitras: What is the situation for trust companies?

Mr. McKinlay: Trust companies that are incorporated provincially undertake to carry on with powers similar to those in the federal act. They can put forward an application and become members of the CDIC. Our membership includes about 36 of them now.

The Deputy Chairman: I should remind honourable senators that we are scheduled to meet until 12:30. I certainly would not wish not to recognize anyone. I merely point out that our allotted time has transpired and that we obviously would not

[Traduction]

Le sénateur Poitras: Je crois que votre société compte environ 165 membres.

M. McKinlay: Oui, sénateur.

Le sénateur Poitras: Je crois également que toutes les sociétés acceptant des dépôts ne sont pas assurées par vous.

M. McKinlay: C'est exact.

Le sénateur Poitras: Y a-t-il des organisations provinciales ayant un système analogue au vôtre? Des représentants des coopératives de crédit ont comparu ce matin devant le Comité et ont déclaré avoir leur propre système. Ils aimeraient continuer à être régis par leur propre province. Que pensez-vous de cela sur le plan de la protection du grand public? Quelle est la situation et comment l'améliorer?

M. McKinlay: Je répondrai d'abord à la première question, sur les régimes provinciaux. Le Québec a sa propre Régie de l'assurance-dépôts du Québec, avec laquelle nous avons de bonnes relations. Elle assure au Québec les opérations de toutes les institutions provinciales de la province.

Le sénateur Poitras: Le montant assuré est-il le même?

M. McKinlay: Oui.

Le sénateur Poitras: Y a-t-il une harmonisation entre votre régime et le leur?

M. McKinlay: Les régimes sont essentiellement les mêmes et nos relations de travail sont excellentes. Cette organisation nous a aidés et vice versa.

La deuxième question portait sur les caisses de crédit. Nous n'avons pas réellement étudié ce problème mais je dirais que l'une des lois sur les coopératives de crédit contient une disposition permettant à la SADC d'être un prêteur de dernier recours pour cette industrie, sur une base garantie, un peu comme le fait la Banque du Canada pour les banques à charte.

Autant que je sache, on ne nous a jamais demandé d'apporter cette aide aux coopératives de crédit.

Ensuite, en ce qui concerne la situation des caisses de crédit par rapport à la Société d'assurance-dépôts du Canada, je dirais qu'il s'agit de sociétés provinciales et qu'autant que je sache, on ne nous a jamais demandé de les intégrer à notre structure. Je crois qu'il existe des régimes provinciaux d'assurance-dépôts. En Colombie-Britannique, par exemple, la protection est de 100 000 \$. Nous n'envisageons pas de faire entrer les caisses de crédit dans la sphère de la SADC, et je ne crois pas qu'elles le souhaitent non plus.

Le sénateur Poitras: Qu'en est-il des compagnies de fiducie?

M. McKinlay: Les compagnies de fiducie ayant un statut provincial se trouvent à peu près dans la même situation que les institutions régies par la loi fédérale. Elles peuvent présenter une demande pour devenir membre de la SADC. Nous en avons actuellement 36 parmi nos membres.

Le sénateur Ottenheimer: Je dois rappeler aux honorables sénateurs que notre réunion se termine normalement à midi et demi. Je ne voudrais pas refuser la parole à qui que ce soit. Je signale simplement que nous sommes arrivés à la fin du temps

[Text]

want to go too far beyond that. Do you wish to put a question, Senator Simard?

Senator Simard: I believe the witness was trying to warn us against importing some procedure from the United States. Perhaps he could spend another two minutes going into more detail on that.

Mr. McKinlay: Before I started running out of time, senator, I was going to run down a list of what \$166 billion equated to in physical terms. I could go over that with you afterwards if you wish.

Senator Simard: In general, what were you trying to say? Are things done so differently in the U.S. that we should not consider going that route?

Mr. McKinlay: My concern is this, senator: There is such a thing as ruinous competition. There is such a thing as having so many institutions that you cannot regulate them. Put those things together and throw in a little fraud for good measure and you get into a situation that is not capable of being regulated.

I would hope that we do not import into Canada that large volume of relatively small institutions which can be manipulated and so on and defy proper regulation. That is my concern.

Senator Simard: What is the greatest danger? Are you talking about possible proliferation of Schedule B banks or do you have other institutions in mind as well?

Mr. McKinlay: I am afraid I did not have anything specific in mind except that I think we should be very careful not to encourage large numbers of relatively small financial institutions which might make regulation of them very difficult. I cannot say much more than that.

You may want to have some of your research people take a look at the causes of the problems in the United States because they are very complicated.

The Deputy Chairman: Thank you Mr. McKinlay and your associates. If honourable senators wish to pursue the matter further perhaps you could undertake to arrange a further meeting. I would again thank you and your associates for appearing before the committee and giving us the benefit of your experience and your viewpoints.

Mr. McKinlay: Thank you very much, Mr. Chairman.
The committee adjourned.

[Traduction]

alloué et que nous ne voudrions pas trop le dépasser. Voulez-vous poser une question, sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Je crois que le témoin essayait de nous mettre en garde au sujet des procédures que nous risquerions d'importer des États-Unis. Peut-être pourrait-il en quelques instants nous donner plus de précisions à ce propos.

M. McKinlay: Avant que mon temps ne soit épuisé, sénateur, j'allais vous donner la liste de ce que l'on pouvait faire en termes concrets avec 166 milliards de dollars. Je pourrais vous en parler après, si vous le désirez.

Le sénateur Simard: En général, que vouliez-vous dire? Les choses se passent-elles d'une façon tellement différente aux États-Unis que nous devons éviter de suivre le même chemin?

M. McKinlay: Une chose m'inquiète, sénateur: la concurrence peut conduire à la ruine. On peut avoir un nombre d'institutions tellement élevé qu'il est impossible de les réglementer. Si vous regroupez tout ça et ajoutez quelques cas de fraude pour faire bonne mesure, vous obtenez une situation impossible à réglementer.

J'espère que nous n'allons pas importer au Canada ce grand volume d'institutions relativement petites qui peuvent être manipulées et impossibles à réglementer. C'est cela qui m'inquiète.

Le sénateur Simard: Quel est le plus grand danger? Pensez-vous à une prolifération des banques de l'Annexe B ou avez-vous d'autres institutions en tête également?

M. McKinlay: Je n'avais rien de précis à l'esprit si ce n'est que nous devons veiller à ne pas encourager la création d'un grand nombre d'institutions financières relativement petites qu'il serait très difficile de réglementer. Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus.

Vous pourriez demander à certains de vos chercheurs d'examiner les causes des problèmes aux États-Unis parce que c'est très compliqué.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur McKinlay, ainsi que vos associés. Si les honorables sénateurs veulent continuer à discuter de ce sujet, vous pourriez peut-être organiser une autre réunion. Encore une fois je vous remercie ainsi que vos associés d'avoir comparu devant le Comité pour nous faire part de votre expérience et de votre point de vue.

M. McKinlay: Merci beaucoup, monsieur le président.
La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Co-operative Credit Society Limited:

Mr. Tod T. Manrell, Chairman;
Mr. William G. Knight, Director, Government Affairs.

From the Canada Deposit Insurance Corporation:

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board;
Mr. Chas. C. de Léry, President and Chief Executive Officer;
Mr. Lewis Lederman, Corporate Secretary and General Counsel;
Mr. Jean-Pierre Sabourin, Vice-President and Chief Operating Officer.

De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:

M. Tod T. Manrell, président;
M. William G. Knight, directeur, Affaires gouvernementales.

De la Société d'assurance-dépôts du Canada:

M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration;
M. Chas. C. de Léry, président et chef de la direction;
M. Lewis Lederman, secrétaire de la société et conseiller juridique principal;
M. Jean-Pierre Sabourin, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations.

Le gouvernement
du Canada



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, November 29, 1989

Le mercredi 29 novembre 1989

Issue No. 10

Second Proceedings on:

Bill C-20, An Act to amend the
Excise Tax Act and
the Excise Act

Fascicule n° 10

Deuxième fascicule concernant:

Projet de loi C-20, la Loi modifiant
la Loi sur la taxe d'accise et la Loi
sur l'accise



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard
*Murray, P.C. (or Doody)	Turner

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R.
Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Davey	Poitras
Fairbairn	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard
*Murray, c.p. (ou Doody)	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate, Thursday, November 9, 1989:

“Pursuant to Order,

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 9 novembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 29, 1989
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:33 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Simard and Stanbury. (7)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Procter & Gamble Inc.:

Mr. E. D. Grindstaff, President;
Mr. Robert L. Horwitz, Treasurer;
Ms. Gail F. Robinson-Gow, Tax Manager;
Mr. Blake Murray, Tax Counsel, Osler, Hoskin & Harcourt.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 9, 1989, resumed consideration of Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

The witnesses from Procter & Gamble Inc. made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Explanation Of Tax Saved Via Restructuring”, November 29, 1989, (English only—1 page) (*Exhibit A-05*);

“Submission to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce by Procter & Gamble Inc.”, November 27, 1989, (English only—4 pages) (*Exhibit A-06*).

At 8:48 p.m. *it was—*

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 9:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 29 NOVEMBRE 1989
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 19 h 33, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Simard et Stanbury. (7)

Présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Procter & Gamble Inc.:

M. E. D. Grindstaff, président;
M. Robert L. Horwitz, trésorier;
M^{me} Gail F. Robinson-Gow, directeur des taxes;
M. Blake Murray, conseiller fiscal, Osler, Hoskin & Harcourt.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 9 novembre 1989, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Les témoins de Procter & Gamble Inc. font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les documents suivants soient déposés auprès du greffier du Comité à titre de pièces:

«Explanation Of Tax Saved Via Restructuring» 29 novembre 1989 (anglais seulement—une page) (*pièce A-05*);

«Submission to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce by Procter & Gamble Inc.», 27 novembre 1989 (anglais seulement—4 pages) (*pièce A-06*).

À 20 h 48, *il est ordonné*,—Que le Comité poursuive la séance à huis clos.

À 21 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 29, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-20, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order. We are continuing our study of Bill C-20, an act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act. We have as our witnesses tonight representatives from Procter & Gamble Inc. I will ask Mr. Grindstaff in due course to introduce those of his colleagues who are with him.

I might say that we are looking forward to your presentation. I apologize for the fact that we could have had more members of our committee present, but we run into this problem every now and then when the house adjourns on a Wednesday, as it has, with the result that the Senate is not meeting, and many of the members here leave for home. However, the fact that the numbers are not that great does not indicate any lack of interest in this subject.

Senator Stanbury: The quality is here.

The Chairman: Yes. Your evidence, of course, will be well documented and studied in detail by the entire committee.

Having extended our welcome to you, Mr. Grindstaff, please proceed.

Mr. E. Douglas Grindstaff, President, Procter & Gamble Inc.: Thank you, Mr. Chairman. I first want to thank you for inviting us to appear before your committee. We believe the issue that you are considering is important and we hope that our submissions will help you understand the facts clearly.

Secondly, I want to introduce our group. I am Doug Grindstaff. I am President of Procter & Gamble Inc. and I will give you some brief background information about our company.

Following that, Mr. Robert Horwitz, our Treasurer, will give you a brief overview of what has happened, including why we have not chosen yet to create a marketing company, what we said to the Department of Finance, and what they said to us.

Next is Ms. Gail Robinson-Gow, who is Manager in our tax department. She will discuss the tax revenue impact, or loss of taxes to the government, that could occur because of this issue. She will also review some administrative matters that were raised in the previous testimony.

Finally, Mr. Blake Murray, our outside counsel, is here for any questions that you may have of him.

By way of introduction, Procter & Gamble is over 152 years old. Our first Canadian plant was built in Hamilton, Ontario,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 29 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: À l'ordre, s'il-vous-plaît. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise. Nous avons comme témoins ce soir les représentants de Procter & Gamble Inc. Je demanderai en temps voulu à M. Grindstaff de nous présenter ses collaborateurs.

Permettez-moi de vous dire que nous sommes impatients d'entendre votre présentation. Je vous prie de nous excuser de n'être pas plus nombreux ce soir, mais c'est un problème qui se pose de temps en temps lorsque la Chambre ajourne un mercredi. Comme le Sénat ne se réunit plus non plus, plusieurs des membres du comité rentrent chez eux. Cependant, ce n'est pas parce que nous ne sommes pas très nombreux que nous ne nous intéressons pas vivement au sujet.

Le sénateur Stanbury: La qualité est là.

Le président: Oui. Les témoignages que vous allez déposer seront naturellement bien documentés et étudiés en détail par tout le comité.

Vous êtes donc les bienvenus et je vous prie, M. Grindstaff, de procéder.

M. E. Douglas Grindstaff, président, Procter & Gamble Inc.: Merci, M. le Président. Je voudrais tout d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant votre comité. Nous estimons que la question que vous étudiez est importante et nous espérons que nos présentations vous aideront à bien comprendre les faits.

Deuxièmement, j'aimerais vous présenter les membres de notre groupe. Je m'appelle Doug Grindstaff. Je suis le président de Procter et Gamble Inc., et je vous brosserai un aperçu général de notre compagnie.

Ensuite, M. Robert Horwitz, notre trésorier, vous présentera un bref récapitulatif de ce qui s'est passé, y compris les raisons pour lesquelles nous n'avons pas encore choisi de constituer une société de commercialisation, de ce que nous avons dit au ministère des Finances et de ce que ce ministère nous a répondu.

Vous entendrez ensuite Mme Gail Robinson-Gow, Directeur du contentieux. Elle vous parlera du gain ou du manque à gagner fiscal que représente cette mesure pour le gouvernement. Elle examinera également quelques questions d'ordre administratif soulevées lors de la comparution des témoins qui nous ont précédés.

Finalement, M. Blake Murray, notre avocat externe, est ici pour répondre à vos questions, si vous en avez.

En guise de présentation, sachez que la compagnie Procter & Gamble a plus de 152 ans. La première usine canadienne a

[Text]

in 1915. Our current sales in Canada are \$1.2 billion and we pay over \$100 million a year in taxes in Canada. We employ over 3,000 people in plants and offices from Halifax to Vancouver. We have six manufacturing plants: one in Quebec; four in Ontario; and one in Alberta. These represent a gross capital investment in Canada of over \$700 million. Since 1969, the major portion of all of our earnings have been reinvested in Canada, building new plants and updating old ones.

Some of our better known brands that you might know are: Ivory, Tide, Crisco, Crest, Pampers, Duncan Hines, and Mr. Clean. We believe that we are good corporate citizens, selling leading products of high consumer value.

A review of our two-page submission filed with you shows the following key points that I would like to draw to your attention. First, virtually all brand name laundry detergents in Canada are made by three companies: Colgate-Palmolive; Procter & Gamble; and Lever Brothers.

Secondly, of the three, Colgate and Procter & Gamble, accounting for 70 per cent of the market, support this move to the wholesale level tax. During the hearings last week, there seemed to be an impression that only Procter & Gamble wanted this change. It was stated that Colgate had created a marketing company. They have assured my lawyer yesterday that that is not the case. Colgate and Procter & Gamble both want the wholesale level tax on detergents, but Unilever does not.

Thirdly, while Mr. Horwitz will discuss our contacts with the government in detail, I want you to know that we did not say anything to them that we did not say publicly at the Blenkarn committee hearing. Again, there was an implication last week that we had used some behind-the-scenes influence with the government to get this wholesale level tax proposal, and I assure you that that is simply not the case.

Mr. Horwitz will also discuss in detail why we did not create a related marketing company to take advantage of the tax loophole in the way that Unilever did. The short answer is that we did not do it because we thought it was unproductive and unnecessary. It appears that the government was moving rapidly to remove the loophole, so we asked ourselves, "Why should we create an upheaval in our business to gain a short-term tax break?" There was some suggestion that we did have some particular motive in not doing what Unilever did. In fact, all we did was to make a responsible business decision.

[Traduction]

été construite à Hamilton (Ontario) en 1915. À l'heure actuelle, nos ventes au Canada se chiffrent à 1.2 milliards de dollars et nous payons plus de 100 millions de dollars par an de taxes au Canada. Nous employons plus de 3000 personnes dans nos usines et nos bureaux, de Halifax à Vancouver. Nous avons six usines de fabrication: une au Québec; quatre en Ontario; et une en Alberta. Cela représente un investissement brut en capital de plus de 700 millions de dollars au Canada. Depuis 1969, la majeure partie de tous nos revenus ont été réinvestis au Canada, pour construire de nouvelles usines et moderniser les anciennes.

Les marques de commerce de nos produits que vous connaissez sans doute le mieux sont les suivantes: Ivory, Tide, Crisco, Crest, Pampers, Duncan Hines et M. Net. Nous estimons que notre compagnie agit dans l'intérêt de la société, en vendant des produits de premier plan sur le marché et de qualité pour le consommateur.

Pour résumer le mémoire de deux pages que nous avons déposé auprès de votre comité, j'aimerais attirer votre attention sur les points clés suivants. Tout d'abord, pratiquement l'ensemble de tous les détersifs vendus sous marque de commerce au Canada sont fabriqués par seulement trois compagnies: Colgate-Palmolive, Procter & Gamble, et Lever Brothers.

Deuxièmement, sur ces trois compagnies, les compagnies Colgate et Procter & Gamble qui détiennent 70 p. 100 du marché sont favorables à ce que la taxe soit prélevée au niveau de la vente en gros. Au cours des audiences de la semaine dernière, on a eu l'impression que seule Procter & Gamble souhaitait ce changement. Il a été dit que Colgate avait constitué une société de commercialisation. Or, cette compagnie a donné l'assurance hier à mon avocat que ce n'était pas le cas. Les compagnies Colgate et Procter & Gamble souhaitent que la taxe soit prélevée au niveau de la vente en gros des détersifs, contrairement à Unilever.

Troisièmement, avant que M. Horwitz ne vous parle en détail des contacts que nous avons eus avec le gouvernement, j'aimerais que vous sachiez que nous n'avons rien dit au gouvernement que nous n'ayons déjà dit en public lors des audiences du Comité Blenkarn. Là encore, il a été sous-entendu la semaine dernière que nous aurions exercé une certaine influence, en coulisses, sur le gouvernement, dans le sens de la mesure fiscale proposée. Je puis vous assurer que ce n'est absolument pas le cas.

M. Horwitz vous expliquera également en détail pourquoi nous n'avons pas constitué de société de commercialisation pour tirer profit de l'échappatoire fiscal que permet la loi, ce qu'a fait Unilever. La raison est simple: nous ne l'avons pas fait parce que nous avons jugé que c'était improductif et inutile. Il semblait que le gouvernement allait prendre des mesures rapides pour supprimer cet échappatoire fiscal, et nous nous sommes demandés s'il valait la peine de bouleverser toutes nos affaires, pour un simple avantage fiscal à court terme. Il a été sous-entendu que nous avions une raison particulière de ne pas faire comme Unilever. En réalité, nous n'avons fait que prendre une décision commerciale responsable.

[Text]

Fourthly, the minutes that I read spent considerable time concentrating on Lever Brothers' contention that they lose money on laundry detergents. It is a fact that laundry detergents are hotly contested, and everyone operates on little or no margins. That is why the three-margin-point tax advantage enjoyed by our competitor is unacceptable to us. I would like, however, to point out that a key reason for Lever Brothers' lack of profit may well trace to the fact that they are building market share at the expense of a company that is not subsidized by this tax advantage. Specifically, their 1989 share to date is up .7 points over last year and is up 1.4 share points versus two years ago.

The Chairman: Could you give us those absolute figures rather than just the gain, to give us an idea of the market? If they are not available, they could come later.

Mr. Grindstaff: I have them right here. Year to date through September, it is 23.5 per cent, according to our Nielsen share data. I should point out that some people measure these slightly differently, so depending upon what you ask Nielsen for, they might give you a slightly different number. However, the directions are always the same. Year to date, this year, it is 23.5 versus 22.8 average for 1988 and 22.1 for 1987.

Finally, I would note that we are not out to single out Lever Brothers or any other competitor. We are willing to play under any set of equally applied rules. We are simply asking the government to live up to the fifth time that they have said that they would equalize this problem.

It would seem from the testimony that Unilever is encouraging Procter & Gamble and Colgate to create related marketing companies, so as to utilize the loophole and deprive the government of upwards of \$15 million in tax revenues. We would expect that kind of encouragement from them in these circumstances. We may even expect that kind of advice from a tax consultant. However, we would hope that a committee of the Senate of Canada will consider the matter very carefully before it encourages 70 per cent of the detergent market to restructure in order to reduce taxes.

Bob Horwitz will now give you some particulars about our restructuring problems and our problems with the government.

Mr. Robert L. Horwitz, Treasurer, Procter & Gamble Inc.: Thank you, Doug. Senators, to understand why we did not establish a related marketing company I must take you back to 1986. Late that year we became aware of a court decision which led to the creation of a number of related marketing companies, both in our industry and in other industries. We

[Traduction]

Quatrièmement, d'après le procès-verbal que j'ai lu, il semble que l'on ait consacré énormément de temps à étudier une affirmation de la compagnie Lever Brothers, selon laquelle nous perdriions de l'argent sur les détersifs à lessive. Effectivement, la concurrence est très vive sur le marché des détersifs à lessive, et nous opérons tous avec des marges de profit minimes sinon inexistantes. C'est la raison pour laquelle l'avantage fiscal sur trois points de marge dont bénéficie notre concurrent nous semble inacceptable. Toutefois, j'aimerais souligner qu'il se peut très bien que la raison clé de l'absence de profit de Lever Brothers tient au fait que cette compagnie consolide ses parts du marché au détriment d'une compagnie qui elle n'est pas subventionnée par cet avantage fiscal. Plus précisément, leur part du marché aujourd'hui pour 1989 est de 0.7 point supérieure à ce qu'elle était l'année dernière est de 1.4 point supérieure à ce qu'elle était il y a deux ans.

Le président: Pourriez-vous nous fournir des chiffres précis plutôt que les gains, pour nous donner une idée de ce marché? Si vous ne les avez pas, vous pouvez peut-être nous les faire parvenir plus tard.

M. Grindstaff: Je les ai ici. Pour l'année 1989, y compris le mois de septembre, leur part du marché est de 23.5 pour cent, d'après les données Nielsen. Les méthodes de mesure sont parfois légèrement différentes et selon la personne à qui vous vous adressez, vous obtiendrez peut-être un chiffre différent. Cependant, les tendances sont toujours les mêmes. Pour l'année 1989, jusqu'à aujourd'hui, leur part de marché est de 23.5 pour cent, par rapport à 22.8 pour cent en moyenne en 1988 et à 22.1 pour cent pour 1987.

Finalement, il n'est pas question ici de s'en prendre à Lever Brothers ou à n'importe quel autre de nos concurrents. Nous voulons être soumis aux mêmes règles et nous voulons qu'elles soient appliquées également. Nous demandons tout simplement au gouvernement d'honorer les engagements qu'il a pris pour la cinquième fois en disant qu'il souhaitait redresser cette situation.

Si l'on en croit les témoignages déposés, il semblerait qu'Unilever encourage Procter & Gamble et Colgate à créer leur propre société de commercialisation, afin d'exploiter l'échappatoire fiscale permis par la loi, et privant par là le gouvernement de plus de 15 millions de dollars de recettes fiscales. Dans des circonstances comme celles que nous connaissons, ce genre d'encouragement semblerait normal. Cela semblerait tout aussi normal de la part d'un fiscaliste. Cependant, nous espérons qu'un comité pertinent du Sénat du Canada étudiera cette question avec le plus grand soin, avant d'encourager des compagnies qui détiennent 70 pour cent du marché des détersifs à restructurer leurs activités afin de réduire leurs taxes.

M. Bob Horwitz va maintenant vous parler en détail des problèmes que pose la restructuration, et des contacts que nous avons eus avec le gouvernement.

M. Robert L. Horwitz, trésorier, Procter & Gamble Inc.: Merci, Doug. Messieurs les sénateurs, pour comprendre pour quelles raisons nous n'avons pas constitué de société de commercialisation, nous devons revenir en 1986. Vers la fin de cette année-là, nous avons été informés d'une décision rendue par une cour, décision qui allait entraîner la création de plu-

[Text]

reviewed the ramifications for Procter & Gamble. It was clear that the Minister of Finance saw this as a substantial revenue erosion, but when no action was taken in the February 1987 budget, we began to take serious steps to create our own marketing company. In fact, we spent a great deal of time, effort and money to restructure effective July 1, 1987.

But in June, just before that date, the new budget proposed a wholesale level tax for all household chemicals effective January 1, 1988. We were quite disturbed that our major competitor, Unilever, already had this structure; however, we decided to pass up this gain since the government was taking steps to block this loophole within six months. In principle, as Doug has explained, there was no business purpose to structure a separate marketing company other than to reduce our sales taxes.

In July 1987 we wrote to the minister in support of this measure, and we urged speedy implementation. We were very disappointed in November when it was announced that there would be a six-month delay until July 1, 1988. At that time, we seriously re-examined our position and the possibility of restructuring our business. Again this opportunity was only for six months.

We began to realize that companies making use of this structure were making representations to the government. Again we wrote to the minister, now seeking a meeting with finance officials. We were told that a meeting could take place only in late February after a technical paper was to be released, which would have dealt effectively close this loophole.

In the February 1988 budget, the idea of a wholesale level tax for household chemicals was abandoned altogether. In its place were the new marketing and distributing rules, but only effective November 1, 1988. This was a further delay of four months. The new M & D rules, as they were called, only partially corrected this discrepancy in tax between integrated manufacturers like us and related marketing companies. We explained this in person to finance officials that spring and later publicly to the Commons committee in May 1988. We pressed for a reinstatement of the wholesale level tax. We would have preferred that it apply to all household chemicals since we are at a disadvantage in many product categories like fabric softeners, dishwashing detergents, cleaners, cleansers and laundry detergents. However, laundry detergent is our biggest and most important category. There are only a few major participants in this market, and there was a majority consensus to have this taxed at the wholesale level.

[Traduction]

sieurs sociétés de commercialisation, dans notre secteur de l'industrie comme dans d'autres. Nous avons analysé les conséquences de cette décision pour Procter & Gamble. De toute évidence, le ministre des Finances ne pouvait pas ne pas voir que cela équivalait à une érosion substantielle des recettes du gouvernement, mais comme aucune mesure n'était annoncée dans le budget de février 1987, nous avons sérieusement envisagé de créer notre propre société de commercialisation. En fait, nous avons consacré beaucoup de temps, d'argent et d'efforts pour que la restructuration de nos activités intervienne avant le 1^{er} juillet 1987.

Mais en juin de la même année, le nouveau budget proposait le prélèvement d'une taxe au niveau de la vente en gros devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1988 pour tous les produits chimiques de ménage. Nous étions particulièrement mécontents de ce que notre principal concurrent, Unilever, se soit déjà restructuré; cependant, nous avons décidé de renoncer au même avantage puisque le gouvernement allait prendre des mesures dans les six mois pour supprimer cet échappatoire fiscal. Comme Doug vous l'a expliqué, il n'existe en principe aucune raison commerciale de constituer une société de commercialisation séparée, autre que la réduction des taxes sur les ventes.

En juillet 1987, nous avons écrit au ministre pour appuyer cette mesure, et nous l'avons prié de la mettre en œuvre rapidement. Nous avons été très déçus lorsqu'il a été annoncé en novembre que la mise en œuvre de cette mesure serait retardée de six mois, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1988. Nous avons alors sérieusement réexaminé notre position et la possibilité de restructurer nos activités. Une fois de plus, cette opportunité ne devait durer que six mois.

Nous avons commencé à nous rendre compte que les compagnies qui choisissaient cette voie faisaient des représentations au gouvernement. Nous avons à nouveau écrit au ministre, en demandant de rencontrer des responsables des finances. On nous a dit qu'une réunion aurait lieu fin février, après la publication d'un document technique, et que l'échappatoire fiscal en question serait effectivement éliminé.

Le budget de février 1988 ne mentionne absolument pas l'éventualité d'une taxe au niveau de la vente en gros sur les produits chimiques de ménage. Ce budget comportait au contraire de nouvelles règles relatives à la commercialisation et à la distribution, lesquelles ne devaient entrer en vigueur que le 1^{er} novembre 1988. Soit un nouveau retard de quatre mois. Les nouvelles règles de commercialisation et de distribution n'ont fait que corriger partiellement l'inégalité fiscale existant entre les fabricants intégrés comme nous et les compagnies dotées d'une société de commercialisation. Au cours du printemps de la même année, nous avons expliqué cela en personne aux responsables des finances, et plus tard publiquement, en mai 1988, devant le comité de la Chambre des communes. Nous avons prié le gouvernement de rétablir la taxe au niveau de la vente en gros. Nous aurions préféré qu'elle s'applique à tous les produits chimiques de ménage, dans la mesure où nous sommes désavantagés pour de nombreuses catégories de produits, et notamment les adoucissants, les détersifs pour les lave-vaisselle, les produits nettoyants, les détergents et les détersifs à lessive. Cependant, les détersifs à lessive constituent pour nous la catégorie la plus importante. Il n'y a que peu de fabricants

[Text]

We felt confident that our viewpoint was fairly heard and looked forward to remedial action in the fall of 1988. Unfortunately, the general election intervened, and there would again be another delay of we believed six more months. We feel that clause 8(1) of this bill which was introduced in April of this year, should have been effective July 1, 1989. However, we had to wait another six months until January 1990. Please do not delay this any further.

I have one further point: You may ask, with all those delays, why did we not just set up our own marketing company? The answer is that it is not as easy as you may believe. There is a lot of duplication—separate books and records, different automated systems, two sets of officers, duplicate warehouse space and so on. It is not only a paper transaction. We also have to operate on a day-to-day basis as if we really are two separate companies. Of course this all has to be done correctly to pass Revenue Canada's tests and in order to avoid expensive litigation. It would have been very inefficient for us. We could do it, there are a lot of tax savings, but should we operate in an artificial and less efficient manner just for a tax saving? The tax savings were only for six months at each decision point, and the government regarded these arrangements as a tax avoidance scheme and appeared to have the commitment to resolve it. This is why we have not set up our own marketing company.

I will now ask Gail Robinson-Gow to address some technical points which were made before you last week.

Ms. Gail F. Robinson-Gow, C.G.A., Corporate Project Coordinator, Procter & Gamble Inc.: Thank you, Bob. Mr. Chairman, please let me give the committee a brief review of how the problem arises. I left a chart with the clerk that I would like to use to help me illustrate this point. In a nutshell, let me say that we believe like products should bear the same tax content, that is, the same proportion of tax.

The chart before you illustrates the situation that exists where an integrated company and a company using a related marketing structure both sell their brand name laundry detergents for \$5 a unit to the stores. In this example we are assuming that the manufactured cost plus the return to the manufacturer is also the same, that is, \$3 per unit. Principally, the difference between the \$3 and the \$5 is a marketing and distribution expense and administration costs.

In the case of the integrated company, the tax is based on the selling price, and it results in a 57 cent tax on the unit of \$5. In the related marketing company structure, the tax is based on the manufacturing price, that is \$3, for a 41 cent tax. The difference in tax is a 40 per cent differential, and, perhaps more importantly, the difference in margin is a 3 per cent dif-

[Traduction]

sur le marché et la majorité étaient d'accord pour que la taxe soit prélevée au niveau de la vente en gros.

Nous étions certains de nous être bien faits entendre et nous étions impatients de connaître les mesures de redressement annoncées pour l'automne 1988. Malheureusement, les élections ont eu lieu là-dessus ce qui a provoqué un autre retard de six mois. Nous pensions que l'Article 8(1) du présent projet de loi, présenté en avril de cette même année, allait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1989. S'il-vous-plaît, nous ne voulons plus d'autres retards.

Autre chose: vu tous ces retards, vous vous demandez peut-être pourquoi nous n'avons pas décidé de constituer notre propre société de commercialisation. Ce n'est pas aussi facile que l'on croit. Ce n'est pas simplement une transaction sur papier: cela implique dossiers et systèmes de comptabilité séparés, systèmes informatiques différents, effectifs différents, doubles espaces d'entreposage, etc., et au quotidien, il faut réellement fonctionner en tant que deux compagnies séparées. Naturellement, tout cela doit être fait dans les règles afin de répondre aux critères de Revenu Canada et d'éviter l'éventualité de litiges coûteux. Bref, cela aurait été très inefficace pour nous. Nous aurions pu le faire, nous aurions épargné beaucoup d'impôts, mais faut-il fonctionner de manière artificielle et moins efficace uniquement pour épargner des impôts? De toute façon, chaque fois qu'il fallait prendre une décision, cette épargne fiscale ne devait durer que six mois, le gouvernement semblant considérer ce type d'arrangement comme une évasion fiscale et vouloir s'engager à redresser la situation. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas constitué de société de commercialisation.

Je demanderai maintenant à Gail Robinson-Gow de revenir sur certains des points techniques qui vous ont été présentés la semaine dernière.

Mme Gail F. Robinson-Gow, C.G.A., Corporate Project Coordinator, Procter & Gamble Inc.: Merci, Bob. M. le Président, permettez-moi de récapituler pour les membres du comité la façon dont les problèmes se sont posés. J'ai transmis au greffier un tableau auquel je vous demanderai de vous référer, pour m'aider à illustrer ce que je vais vous dire. En deux mots, nous estimons que des produits similaires devraient être assujettis au même contenu fiscal, c'est-à-dire au même pourcentage de taxe.

Le tableau que vous avez sous les yeux permet d'illustrer la situation suivante: supposons qu'une compagnie intégrée et qu'une compagnie dotée d'une société de commercialisation vendent toutes les deux en magasin leurs détersifs à lessive à 5\$ l'unité. Supposons également que le coût manufacturé plus le rendement pour le fabricant soient aussi le même, soit 3\$ l'unité. La différence entre 3\$ et 5\$ représente essentiellement les dépenses de commercialisation et de distribution et les coûts d'administration.

Dans le cas de la compagnie intégrée, la taxe est basée sur le prix de vente. Sur un produit de 5\$, la taxe sera donc de 57 cents. Dans le cas d'une compagnie dotée d'une société de commercialisation, la taxe est basée sur le prix de fabrication. La taxe sera donc de 41 cents sur 3\$. Du point de vue de l'impôt, cela fait une différence de 40 pour cent et, ce qui est peut-être

[Text]

ferential, that is, the 16 cent difference or the 16 cent lower tax paid by the company with the related marketing structure equates to three margin points on a selling price of \$5. Under this scenario, the government receives 40 per cent more tax on a product sold through an integrated company, despite the fact that the manufacturing and sales prices are the same for both companies. To put it another way, this 40 per cent differential is retained by the company with a related marketing structure, not by the government.

This example is representative of the disparity in the laundry detergent industry. If anything, the disparity is probably greater than this. The impact of the wholesale level measure is only to require both companies to pay the same 57 cent tax, and that is what the majority of the laundry detergent industry seeks, nothing more. With this simple measure, sales tax equality will result because the adjusted selling price becomes the tax base for all companies.

How much tax revenue erosion does this tax differential represent in markets of interest to us today? One must consider what has happened since 1986 in the household chemicals industry when these related marketing company structures became prevalent. We believe that one company alone, Unilever, has received in excess of \$15 million. Had the two companies, which hold virtually the balance of the market, restructured at the same time, the drain would have been at least an incremental \$70 million.

The Chairman: Is that on detergents only or on other products?

Ms. Robinson-Gow: When we arrived at the \$70 million, we assumed that had we restructured we would benefit from all of our household chemicals, as is true for the other company.

The Chairman: So you are really not talking about detergents here, you are talking about your whole chemical product line?

Ms. Robinson-Gow: That is correct, because had we restructured, we would have achieved the sales tax saving on all of the products.

The Chairman: Why didn't you just leave it with detergents so we knew what we were talking about?

Ms. Robinson-Gow: This number includes an estimate of approximately \$25 million just for laundry detergents for our company, and Colgate's number would be on top of that. That would probably be another \$8 million or \$9 million. The laundry detergents proportion of it, then, is quite significant. It is about half of the total.

The Chairman: So we bring the \$70 million that you would have paid down to \$35 million, do we?

[Traduction]

encore plus important, du point de vue des marges, cela fait une différence de 3 pour cent, ce qui veut dire que la compagnie dotée d'une société de commercialisation payant 16 cents de moins de taxe, bénéficiera de trois points de marge de plus, sur un produit vendu 5\$. Dans ce scénario, le gouvernement perçoit 40 pour cent de taxe en plus sur les produits vendus par une compagnie intégrée, indépendamment du fait que les prix de fabrication et de vente sont les mêmes pour les deux compagnies. Autrement dit, cette différence de 40 pour cent ne va pas dans la poche du gouvernement, mais dans celle de la compagnie dotée d'une société de commercialisation.

Cet exemple vous montre bien les inégalités qui existent au sein du secteur des détersifs à lessive et il est probable qu'elles soient encore plus conséquentes que cela. La proposition qui prévoyait le prélèvement de la taxe au niveau de la vente en gros a pour seul objectif de faire payer aux deux types de compagnie le même montant d'impôt, soit 57 cents. C'est d'ailleurs ce que demande la majorité des entreprises du secteur des détersifs à lessive, rien de plus. Cette simple mesure permettra d'appliquer la taxe de vente de façon égale à toutes les compagnies, dans la mesure où l'impôt sera calculé sur le prix de vente ajusté.

Quel manque à gagner fiscal une telle différence au niveau de la taxe représente-t-elle pour les marchés qui nous intéressent? Voyons ce qui s'est passé dans l'industrie des produits chimiques de ménage depuis 1986, date à laquelle on a vu se multiplier les sociétés de commercialisation. Nous estimons que cela a rapporté à une seule compagnie, à savoir Unilever, plus de 15 millions de dollars. Si les deux autres compagnies qui détiennent pratiquement le reste du marché s'étaient restructurées à la même époque, le manque à gagner fiscal aurait été d'au moins 70 millions de dollars de plus.

Le président: Pour les détersifs seulement ou en comptant les autres produits?

Mme Robinson-Gow: Pour arriver à ce chiffre de 70 millions de dollars, nous avons supposé que notre restructuration nous aurait également rapporté des gains pour tous nos autres produits chimiques de ménage, comme cela s'est passé pour la compagnie en question.

Le président: Vous ne parlez donc pas que des détersifs, vous parlez de toute la gamme des produits chimiques?

Mme Robinson-Gow: C'est exact, si nous avions opté pour la restructuration, nous aurions bénéficié d'une épargne fiscale sur tous nos produits.

Le président: Pourriez-vous vous en tenir aux détersifs de façon à ce que nous sachions de quoi il retourne?

Mme Robinson-Gow: Dans le chiffre que je vous ai cité, les détersifs à lessive de notre compagnie représentent environ 25 millions de dollars. Il faut ajouter à cela les produits de Colgate, qui représentent probablement huit ou neuf millions de dollars de plus. Les détersifs à lessive représentent environ la moitié du total, ce qui est beaucoup.

Le président: Nous ramènerons donc les 70 millions de dollars que vous avez payés à 35 millions de dollars, voulez-vous?

[Text]

Ms. Robinson-Gow: Yes, but let me return to that point for just a moment, Mr. Chairman. Had we restructured all of the products that we had in the household chemicals industry, that industry would have benefited from the lower tax saving. Really, the government would not have received the revenue on those other products. The potential revenue drain, had we done that, would be \$70 million. In respect of laundry detergents, however, you are quite right—it is about half that number.

The Chairman: While we are on this point, I want to make sure that we understand each other. You have no marketing division at all. Is that correct?

Ms. Robinson-Gow: No, Mr. Chairman, we are a single entity. Our marketing and manufacturing operations are integrated in one company.

The Chairman: All of your tax, then, is computed on your selling price to the trade?

Ms. Robinson-Gow: It is on the laundry detergents and household chemicals. We have a great number of products that are taxed at the wholesale level already. Bar soaps would be one such product. We make a number of personal hygiene products and a number of health products. All of those are already taxed at the wholesale level, so the tax is not based on our selling price but, rather, on the wholesale selling price.

If the government fails to act now to close the loophole for laundry detergents on January 1, 1990, Unilever will continue to retain its \$3.5 million annual saving at minimum. A potential further erosion of \$17.5 million per year until the goods and services tax is effective could occur if we and Colgate restructure. If the government now says that we must restructure to achieve sales tax parity, it also seems to be saying that the government does not need the revenue which clause 8.1 would bring.

Up to now government policy has been to the contrary. Of note, too, is the recent report of the Auditor General, which criticized the government for not plugging this specific loophole even earlier.

I would now like to go on to a few technical matters with respect to the bill in which I think senators have an interest—matters such as the definition of “laundry detergents”. Concerns about the definition of laundry detergents has been expressed to you by some producers—I believe Bristol-Myers was one—of specialty laundry products such as pre-wash treatments, stain removers and all-fabric bleaches. These concerns are that use of a composition-based definition will sweep into the wholesale tax products that were not intended to be addressed by clause 8.1. We agree that these specialty products should be excluded from the definition and we feel confident that Revenue Canada can administer a definition that is clear enough to exclude such products. This will avoid Bristol-

[Traduction]

Mme Robinson-Gow: Oui, mais permettez-moi de revenir sur ce point un instant, M. le Président. Si nous avions restructuré nos activités pour l'ensemble des produits chimiques de ménage que nous fabriquons, cette partie-là de nos activités aurait également bénéficié d'un taux d'imposition inférieur. Ce sont donc autant de recettes fiscales que le gouvernement n'aurait pas perçues sur ces autres produits. Par conséquent, si nous avions restructuré nos activités, le manque à gagner fiscal du gouvernement aurait été de l'ordre de 70 millions de dollars. Cependant, vous avez raison, les détersifs à lessive ne représentent que la moitié de cette somme.

Le président: Puisque nous discutons de cela, je veux être sûr que nous nous comprenons bien. Vous n'avez pas de division de la commercialisation, n'est-ce pas?

Mme Robinson-Gow: Non, M. le Président. Nous sommes une entité unique. Nos opérations de commercialisation et de fabrication sont intégrées en une seule compagnie.

Le président: Par conséquent, toutes les taxes que vous payez sont calculées sur vos prix de vente?

Mme Robinson-Gow: Pour ce qui est des détersifs à lessive et des produits chimiques de ménage. Un grand nombre des produits que nous fabriquons sont déjà taxés au niveau de la vente en gros, les savonnets, par exemple. Nous fabriquons de nombreux produits d'hygiène personnelle et de diététique. Tous ces produits sont déjà taxés au niveau de la vente en gros. La taxe est donc prélevée sur le prix de vente en gros plutôt que sur nos prix de vente.

Si le gouvernement ne supprime pas au 1^{er} janvier 1990 l'échappatoire fiscal dont bénéficient les détersifs à lessive, la compagnie Unilever continuera de profiter d'une épargne fiscale d'au moins 3.5 millions de dollars par an. Si notre compagnie et si la compagnie Colgate décidions de nous restructurer, cela pourrait entraîner un manque à gagner fiscal supplémentaire de 17.5 millions de dollars, en attendant que la taxe sur les produits et services entre en vigueur. Si le gouvernement nous demandait de nous restructurer pour que la taxe de vente soit la même pour tous, c'est un peu comme s'il nous disait qu'il n'a pas besoin des recettes fiscales que lui rapporte l'article 8.1.

Jusqu'à présent, la politique du gouvernement est allée dans le sens opposé. J'aimerais également vous faire remarquer que le dernier rapport du Vérificateur général a critiqué le gouvernement pour ne pas avoir supprimé plus tôt l'échappatoire fiscal en question.

J'aimerais maintenant aborder quelques aspects techniques du projet de loi qui intéressent peut-être les sénateurs, et en particulier la question de la définition des «détersifs à lessive». Certains producteurs—dont Bristol-Myers, je crois—de produits de lessive spécialisés comme les produits de prélavage, les détachants et les javellisants vous ont déjà parlé de leurs préoccupations à propos de la définition du terme de «détersifs à lessive». En effet, en utilisant une définition basée sur la composition des produits, ils craignent que cette définition n'englobe des produits non visés par l'article 8.1, lesquels seraient désormais taxés au niveau de la vente en gros. Nous estimons que ces produits spécialisés devraient être exclus de cette définition et nous croyons que Revenu Canada est en mesure d'en arriver

[Text]

Myers being considered to be a laundry detergent producer by virtue of its specialty laundry products.

There are only 20 or so true laundry detergents. They clearly are viewed differently from all-fabric bleaches, for example, so there should be little confusion. Apart from this there are the normal concerns about the caution that must be exercised in administering clause 8.1. We have certainly expressed views on this, as have others. Essentially, however, we believe that a definition can be used that is not unduly complex.

We are prepared to answer other question senators may have, but before doing so we are anxious to stress that even though this is an interim measure it is a long-delayed one, and one that will stem at least some of the revenue erosion from the use of related marketing companies. At minimum, a one-year impact of the measure could exceed \$20 million. In considering the interim nature of this measure, an important question is whether the goods and services tax will really be in place on January 1, 1991. Given past events, we are not prepared to rely on this date. We believe the problem can be fixed now, with a straightforward and narrowly-based measure.

Thank you for the opportunity to give our views. We hope the Senate will act quickly to pass Bill C-20 with clause 8.1. Mr. Chairman, that is the end of our formal presentation.

Senator Bosa: If in 1986 you knew what you know now, would you have restructured?

Mr. Grindstaff: If we knew in 1986 that this equalization of tax was going to continue to be pushed in front of us, always at six-month increments, yes, senator, we would have moved immediately to restructure the company. The tax saving to us to restructure our company is \$1 million per month.

Senator Bosa: I was surprised when you said in your presentation that Unilever is subsidized by the government. That is not a proper description of what is happening. Unilever was given an opportunity to take advantage of a tax situation and it took advantage of it. It is not that the government has handed that company a subsidy to the detriment of Procter & Gamble or any other company.

Mr. Grindstaff: I think that is fair, but the end result is that my competitor enjoys a three margin point lower tax rate than what I pay on exactly the same product for which we compete. I have, in good faith, tried to act as a good corporate citizen and as a good corporate manager for both the government and the company. We have continually seen a commitment to correct this disparity move forward in six-month increments ahead of us. We feel that it has gone far enough.

Senator Bosa: In your representations to the government, did you ask whether it could take into account the fact that you did not restructure? Did you not ask whether Revenue

[Traduction]

à une définition suffisamment claire pour qu'ils le soient. La compagnie Bristol-Myers ne serait ainsi plus considérée comme un producteur de détersifs à lessive, du fait qu'elle fabrique des produits de lavage spécialisés.

Il n'existe qu'une vingtaine de vrais détersifs à lessive. Il est clair qu'ils n'ont rien à voir avec les javellisants, par exemple, et il ne devrait donc pas y avoir de confusion. Cependant, il est normal que les compagnies s'inquiètent de la façon dont l'article 8.1 sera appliqué. Nous avons fait connaître notre point de vue là-dessus, et nous ne sommes pas les seuls. Quoi qu'il en soit, nous pensons qu'une définition peut être utilisée tant qu'elle n'est pas inutilement complexe.

Si vous avez d'autres questions, Messieurs les sénateurs, nous sommes prêts à y répondre, mais permettez-moi d'insister une fois de plus là-dessus: bien qu'il s'agisse d'une mesure provisoire, et bien qu'elle ait été longtemps retardée, elle doit permettre de combler, du moins en partie, le manque à gagner fiscal que représente la création d'une société de commercialisation. Sur un an, cette mesure pourrait rapporter plus de 20 millions de dollars, au minimum. Étant donné le caractère provisoire de cette mesure, il est important de se demander si la taxe sur les produits et services entrera bien en vigueur le 1^{er} 1991. Vu ce qui s'est passé récemment, nous en doutons. Toutefois, nous croyons que le problème peut être résolu aujourd'hui, grâce à l'application d'une mesure directe et à base plus étroite.

Merci de nous avoir permis d'exprimer nos opinions. Nous espérons que le Sénat adoptera rapidement le projet de loi C-20, sans l'article 8.1. M. le Président, cela met fin à notre présentation.

Le sénateur Bosa: Si vous aviez su en 1986 ce que vous savez aujourd'hui, auriez-vous restructuré vos activités?

M. Grindstaff: Si nous avions su en 1986 que l'égalisation de la taxe allait être ainsi reportée de six mois en six mois, oui, sénateur, nous aurions immédiatement restructuré les activités de notre compagnie. Cela nous aurait permis d'économiser un million de dollars de taxes par mois.

Le sénateur Bosa: J'ai été surpris de vous entendre dire dans votre présentation qu'Unilever était subventionnée par le gouvernement. Je ne trouve pas que cela décrive la situation. Unilever a vu l'occasion de tirer profit d'une situation fiscale et en a tiré profit. Ce n'est pas la même chose que de dire que le gouvernement a versé une subvention à cette compagnie au détriment de Procter & Gamble ou toute autre compagnie.

M. Grindstaff: C'est exact, mais le résultat c'est qu'au bout du compte nos concurrents sont taxés sur trois points de marge de moins que nous, alors qu'il s'agit exactement des mêmes produits. De bonne foi, nous avons essayé d'agir dans l'intérêt de la société et je me suis efforcé d'être un bon gestionnaire, tant pour le gouvernement que pour notre compagnie. Le gouvernement s'est continuellement engagé à supprimer cette inégalité dans les six mois à venir. Nous pensons que cela suffit.

Le sénateur Bosa: Dans les représentations que vous avez faites au gouvernement, lui avez-vous demandé de prendre en considération le fait que vous n'aviez pas restructuré vos activités? N'avez-vous pas demandé à Revenu Canada s'il n'était

[Text]

Canada could only tax that part of the product which relates to manufacturing?

Ms. Robinson-Gow: First, let us remember that the government introduced a wholesale level tax on household chemicals. We had never had any discussions with them before they did this. When we saw that measure we were quite glad that it came along, because we felt we were being forced, due to the competitive disadvantage, into restructuring. It was a difficult problem and it has been described to you. When the government introduced the measure, we wrote and said that we were glad it had done that. It addresses an important difficulty that we had had in this industry and we urged the government to carry it forward.

As time passed it appeared that there were problems with that measure as it affected the household chemicals products industry. There are a lot of different producers in that industry. There are importers, there are private brand producers and there are many companies involved. There are many major products—drain openers, oven cleaners, window cleaners, toilet bowl cleaners and so on. It became apparent that the government was not going to be able to address that problem on a broad scale because there were simply too many problems.

When we moved back on the laundry detergent matter we viewed it as a compromise. We felt that it was a reasonable compromise to make because we could understand some of these other problems that the government was having.

The problems that the government was having with the broader scale measure was not a problem in the laundry detergent industry. There is virtually no import of product. There are one or two small brands—Amway brings in one, for example—and private brand producers constitute less than 7 per cent of the market. There are only really four major producers of products and one of them is not a producer of a brand name product. There are only three companies. Out of those three companies two of the three wanted the wholesale level tax. When we talked to the government about laundry detergents we pointed out with that particular category there would not be some of the problems. I think another important thing is the fact that with that industry we sell a lot of products that are already taxed at the wholesale level. So does Unilever and so does Colgate. We felt there was no need for the companies who buy from us to have new systems in place because the systems that are there to deal with bar soaps can also deal with laundry detergents. Overnight you could adapt. That is the crux of it. We would have liked to have all household chemicals. Believe me, we still would like it. The disparity we face on cleaning products is worse than this, but we can understand why the government could not deal with those products, and so we were prepared to accept a compromise.

[Traduction]

pas possible que la taxe ne s'applique qu'à la composante fabrication de vos produits?

Mme Robinson-Gow: Tout d'abord, n'oubliez pas que c'est le gouvernement qui a proposé de prélever une taxe au niveau de la vente en gros des produits chimiques de ménage. Avant cette date, nous n'avions jamais discuté avec le gouvernement. Au début, nous nous sommes réjouis de cette mesure, dans la mesure où nous nous sentions obligés de nous restructurer, vu notre désavantage concurrentiel. C'était un problème difficile et il vous a été décrit. Lorsque le gouvernement a proposé cette mesure, nous avons écrit pour exprimer notre satisfaction. Cette mesure apporte une solution à un problème difficile que connaît notre secteur de l'industrie, et nous avons prié le gouvernement de la mettre en application.

Au fur et à mesure que le temps passait, il semble que l'application de cette mesure ait posé des problèmes pour le secteur des produits chimiques de ménage. Ce secteur comprend un grand nombre de producteurs différents: les importateurs, les producteurs sous marque privée etc. Cela représente un très grand nombre de compagnies. En outre les produits sont très divers—produits pour déboucher les évier, produits pour nettoyer les fours, produits pour nettoyer les vitres, produits pour nettoyer la cuvette des wc etc. On s'est rendu compte que le gouvernement ne voulait pas apporter de solution globale au problème, car cela était trop compliqué.

Nous sommes donc revenus à la question des détersifs à lessive, et nous avons considéré que cette mesure constituait un compromis. Compromis qui nous a semblé raisonnable, connaissant les problèmes auxquels le gouvernement était confronté.

Les problèmes auxquels le gouvernement était confronté, pour ce qui est de l'application d'une mesure globale, sont des problèmes qui ne se posent pas dans le secteur des détersifs à lessive. En effet, il n'y a pratiquement pas d'importations. Il existe une ou deux petites marques—comme Amway, par exemple—et les producteurs sous marque privée représentent moins de sept pour cent du marché. Par conséquent, il n'existe que quatre grands producteurs, dont l'un ne produit pas sous nom de marque. Cela ne fait donc que trois compagnies. Sur ces trois, deux souhaitent que la taxe soit appliquée au niveau de la vente en gros. Lorsque nous avons parlé des détersifs à lessive au gouvernement, nous avons souligné que les problèmes causés par la mesure envisagée ne se posaient pas pour cette catégorie de produits. Autre élément important, notre compagnie fabrique de nombreux produits qui sont déjà taxés au niveau de la vente en gros. C'est également vrai des compagnies Lever et Colgate. Nous avons pensé qu'il n'était pas utile de mettre en place de nouveaux systèmes pour les compagnies qui achètent chez nous, dans la mesure où les systèmes qui servent pour les savonnets peuvent également servir pour les détersifs à lessive. Le changement pouvait se faire du jour au lendemain. C'est là l'essentiel. Nous aurions aimé que cette mesure englobe tous les produits chimiques de ménage. Croyez-moi, nous aimerions bien que cela soit le cas. Pour ce qui est des produits de nettoyage, l'inégalité dont nous souffrons est encore pire. Cependant, nous pouvons comprendre pourquoi le gouvernement ne veut pas s'occuper de ces produits et nous sommes donc prêts à accepter un compromis.

[Text]

Mr. Grindstaff: I would add one comment that may give you a more definitive response to your initial question, senator. In the spring of 1987, we actually spent a quarter of a million dollars to start the reorganization and we were going to be reorganized by July 1st of 1987. We aborted that when in June of 1987 the government proposed this move to the wholesale level effective January. We said six months was a reasonable amount of time and we pulled off the project and we had already spent over a quarter of a million dollars on it.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Mr. Grindstaff has a very successful company. You did not mention Oxydol, did you? It seems to me we heard about "Oxydol's own Ma Perkins". Your products really enjoy a majority of the market and it is probably the result of good executive decisions and good advertising and all those sorts of things. You dominate the market. Unilever, at times during the past 20 years, has struggled a bit in order to keep up with you; is that correct?

Mr. Grindstaff: I would not agree that we dominate the market. We have a share that is in the 50 per cent range, but I assure you there are a lot of years we struggle.

Senator Perrault: The reason I put it that way is because you have been highly successful despite what you obviously regard as a tax regime which has been harmful to you. You say in one of your letters to the minister, dated July 31st, 1987, on page 2:

We have an ever-increasing competitive disadvantage versus competitors of ours who have restructured. This has resulted in several million dollars of extra tax cost to us in each year that this disadvantage has existed.

Frankly, there is a note of complaint here. Further you say:

We were surprised by only the passing mention of this problem in your February 1987 Budget, as we had expected that the government would act quickly given the Vanguard decision.

Then in your testimony to us this evening you said clearly this is the result of tax advisors. Does your company employ tax advisors?

Mr. Grindstaff: We certainly do.

Senator Perrault: In other words, your tax advisors gave you different advice than their tax advisors. Is it not true that in our free enterprise system, when you package a product in a certain fashion, you put blue in the detergent and it may not be as successful if you changed the colour to green? You win and you often lose. Do you think that in this case you may have been given some bad advice by your tax advisors.

Mr. Grindstaff: I guess I would have to say our tax advisors advised us to restructure and at that particular time, as I mentioned a minute ago, we did in fact move to follow our tax

[Traduction]

M. Grindstaff: Permettez-moi d'ajouter un commentaire qui vous fournira peut-être une réponse plus définitive à votre question, Monsieur le sénateur. Au printemps 1987, nous avons dépensé un quart de million de dollars pour amorcer la réorganisation, et nous avions l'intention de terminer notre réorganisation avant le 1^{er} juillet 1987. Nous avons tout interrompu lorsque le gouvernement a proposé en juin 1987 une mesure visant à prélever la taxe au niveau de la vente en gros dès le mois de janvier suivant. Nous nous sommes dits que nous pouvions attendre six mois. Nous avons donc laissé tomber un projet pour lequel nous avons déjà dépensé plus d'un quart de million de dollars.

Le sénateur Perrault: M. le Président, la compagnie de M. Grindstaff est très prospère. Vous n'avez pas parlé d'Oxydol, n'est-ce pas? Cela me rappelle la publicité «Oxydol's own Ma Perkins». Vos produits détiennent la majorité du marché et c'est probablement le résultat d'une publicité efficace, et de décisions de gestion saines. Vous dominez le marché. Par contre, la compagnie Lever a eu certaines difficultés au cours des 20 dernières années pour vous suivre. Est-ce exact?

M. Grindstaff: Nous ne sommes pas d'accord pour dire que nous dominons le marché. Notre part du marché est de l'ordre de 50 pour cent, mais je puis vous assurer que cela fait des années que nous nous battons.

Le sénateur Perrault: La raison pour laquelle j'ai formulé ma question de cette façon c'est que vous avez réussi à prospérer, malgré un régime fiscal qui, selon vous, vous a été préjudiciable. Dans la lettre que vous avez adressée au ministre le 31 juillet 1987, à la page 2, vous dites:

Nous souffrons d'un désavantage concurrentiel croissant face à ceux de nos concurrents qui ont restructuré leurs activités. Pour chaque année où ce désavantage existe, cela représente pour nous plusieurs millions de dollars de taxes supplémentaires à payer.

C'est vraiment un ton de reproche. Plus loin vous dites:

Nous avons été surpris de constater que le budget de février 1987 ne mentionne ce problème qu'en passant. Compte tenu de la décision Vanguard, nous pensions que le gouvernement allait agir beaucoup plus rapidement.

Vous nous avez dit ce soir dans votre témoignage que c'est là le type de proposition que l'on pourrait attendre de la part de conseillers fiscaux. Votre compagnie emploie-t-elle des conseillers fiscaux?

M. Grindstaff: Absolument.

Le sénateur Perrault: En d'autres termes, vos conseillers fiscaux vous ont donné des avis différents que ceux des autres compagnies. N'est-il pas vrai que dans un système de libre entreprise comme le nôtre, un produit emballé d'une certaine façon entraînera certains résultats. Si vous mettez du vert plutôt que du bleu dans votre détersif, il n'aura peut-être pas le même succès. C'est un jeu où l'on perd et où l'on gagne souvent. Dans ce cas-ci, vos conseillers fiscaux ne vous auraient-ils pas mal conseillé?

M. Grindstaff: Sachez que nos conseillers fiscaux nous ont conseillé de nous restructurer. Comme je vous l'ai dit il y a une minute, nous étions prêts au début à suivre leurs conseils et à

[Text]

advisors advice and restructure. We decided that we did not want to restructure to get this when the government proposed that the system would be equalized within six months.

Senator Perrault: But your competition did not believe that statement by the government. They said, "Based on our past experience we think that we had better invest". You admitted yourself that it is a very costly and complicated process to set up a manufacturing entity. So you really made a different executive decision. It does not seem to have eroded your profits very much.

Mr. Grindstaff: I am not here to complain about my profits or about my ability to compete. I am only here to say that we are willing to play on any playing field that the government would care to lay out. We would just like to understand what it is, and we want to compete fairly with our competition.

Senator Perrault: You used the word "tax loophole". You dropped it in there almost as a subterfuge engaged in by your competition. What your competition did, it seems to me, is that they read the tax law and said, "Well, our tax advisors say there is a legal course of action to minimize our tax". I thought every Canadian had the right to minimize his or her tax. They took that course of action, and yet you say it is a "tax loophole".

Ms. Robinson-Gow: Senator, I wonder if I could address one of your questions. The situation was that when the budget came out in June of 1987, the other company had long since restructured. We had not done it at that point and we were sort of just on the edge of it. Really the situation was that we were told that there was not any point in restructuring because the government is going to fix this problem. The fact situation was a little bit different because they were not in the midst of a restructuring when the government said it was closing the loophole. They had restructured, I think their testimony was, at the beginning of January, 1986. So they were not at a decision point when the government came out and made that announcement, and we were, and we aborted our restructuring on the basis of information that the government gave us.

Senator Perrault: Yes. Again, it was a decision taken in the executive suite and it has not exactly left Procter and Gamble really embattled in the pit of the marketplace. You have had a very good year and that is good for the Canadian economy. The amount of taxes that your corporation has paid in support of the various services in this country is awesome. You have made a great corporate contribution. The opposition talks in terms of moving the goal posts and moving the whole playing field. You say you want a level playing field. They are saying that we engaged in a perfectly legal tax stratagem. It was totally legal and now you have added changes after we spent all this money in order to undertake this restructuring.

[Traduction]

restructurer nos activités. Ce n'est que lorsque le gouvernement a annoncé une mesure permettant d'égaliser la situation dans les six mois que nous avons décidé de ne pas restructurer nos activités.

Le sénateur Perrault: Mais vos concurrents n'ont pas cru le gouvernement. Ils se sont dits: «Compte tenu de nos expériences passées, nous ferions mieux d'investir». Vous avez vous-même admis que la constitution d'une société de commercialisation est un processus très coûteux et compliqué. Vous avez donc pris une décision de gestion complètement différente. Il ne semble pas que cela ait tellement érodé vos profits.

M. Grindstaff: Je ne suis pas ici pour me plaindre de nos profits ni de notre capacité concurrentielle. Je suis simplement ici pour vous dire que nous sommes prêts à accepter les règles que le gouvernement voudra bien édicter, à condition qu'elles soient justes. Nous aimerions comprendre quelles sont ces règles et nous voulons livrer une concurrence juste à nos concurrents.

Le sénateur Perrault: Vous avez parlé «d'échappatoire fiscale». Vous avez employé ce mot comme si vos concurrents s'étaient livrés à un subterfuge. Pour moi, vos concurrents n'ont fait que lire le texte de la loi et ils se sont dits: «Nos conseillers fiscaux nous disent qu'il existe un moyen légal de payer moins d'impôts». Je pense que chaque Canadien a le droit de chercher à payer moins d'impôts. C'est donc l'option que vos concurrents ont retenue et vous, vous maintenez qu'il s'agit d'un «échappatoire fiscal».

Mme Robinson-Gow: Monsieur le sénateur, permettez-moi de répondre à l'une de vos questions. Lorsque le budget de juin 1987 a été annoncé, il y avait longtemps que l'autre compagnie était déjà restructurée. Nous ne l'avions pas encore fait et nous étions sur le point de le faire. En fait, on nous a dit que cela était inutile puisque le gouvernement allait résoudre le problème. Nos concurrents ne se trouvaient pas tout à fait dans la même situation. Ils étaient en pleine restructuration lorsque le gouvernement a annoncé qu'il allait supprimer cet échappatoire fiscal. D'après leurs témoignages, je crois qu'ils ont restructuré leurs activités au début janvier 1986. Ils n'étaient pas comme nous sur le point de prendre une décision lorsque le gouvernement a annoncé son projet. C'est sur la base des renseignements que le gouvernement nous a donnés que nous avons renoncé à notre restructuration.

Le sénateur Perrault: Oui. C'est une décision qui a été prise au niveau de l'exécutif, et on ne peut pas dire que les forces du marché aient acculé la compagnie Procter & Gamble à la faillite. Cette année-là a été très bonne pour votre compagnie et elle a également été bonne pour l'économie canadienne. Le montant d'impôts que votre compagnie paye au Canada est impressionnant. Les contributions de votre compagnie à la société canadienne sont importantes. Vos concurrents préconisent que l'on modifie les règles du jeu. Vous, vous demandez que ces règles soient les mêmes pour tout le monde. Vos concurrents considèrent que le stratagème fiscal auquel ils ont recouru est parfaitement légal. Il l'était, mais le gouvernement a apporté des changements après que vous ayez dépensé tout cet argent pour entreprendre votre restructuration.

[Text]

Mr. Grindstaff: I am not at all complaining about the fact that my competitor at Unilever has restructured. That is their right to do that. I am not complaining that they have done anything that was untoward. That was perfectly within their right to do that. I support them for doing it.

I am also not complaining about my overall business and my overall competitive situation. What I am here to do is to try to ascertain whether or not it is possible for us to equalize the taxes that we pay on our products through getting equal application, or, if it is the recommendation of the committee, that what I should be doing is restructuring, then I will take that into consideration.

Senator Perrault: Yes.

Mr. Horwitz: May I add something to this. The important point here is that the government said, as early as June of 1987, that they did not look upon these related market companies with a lot of favour, and they were trying to do away with the tax advantage. We relied on that information.

Senator Perrault: I understand your position and I think it should be a level playing field. It seems that we are just so close now to the GST that it is difficult to see the advantage in something that may go for less than a year.

Mr. Grindstaff: Can we take your word that that will happen?

Senator Perrault: I cannot provide those guarantees. That again is one of those delightful and intriguing features of the free enterprise system.

Senator Ottenheimer: My first question is one basically of the fact that Ms. Robinson-Gow made a reference to the Auditor General's recommendation, but I did not catch specifically what the recommendation was that she referred to.

Ms. Robinson-Gow: I have to tell you I did not read the report directly. I read an article that was in the newspaper. In effect, the article talking about it reported that there has been a \$300 million a year drain to the Treasury from use of related marketing companies. This is a whole lot of industries, it is not just the laundry detergents industry. The article that I read indicated that the Auditor General was critical of the fact that the government has continued to allow the loophole, and those have been the words that others have used, when they may have been able to do something about it.

Senator Ottenheimer: That was a factual question; I was not sure if you were referring to that.

We all approach this in our own way. It is my own personal view that this committee of the Senate should not be in a position to arbitrate or adjudicate between opposing positions of two, or several, corporate entities, which, to the best of my knowledge, are all good corporate citizens. We are here to consider legislation introduced by the government and to hear witnesses who have various interests. The relationship is between the entities and the committee with respect to government policy rather than intercorporate interests.

[Traduction]

M. Grindstaff: Je ne me plains pas du tout du fait que nos concurrents Unilever aient restructuré leurs activités. Ils en ont parfaitement le droit. Je ne dis pas qu'ils ont fait quelque chose d'irrégulier. Ils avaient parfaitement le droit de faire ce qu'ils ont fait. Je les félicite de l'avoir fait.

Je ne me plains pas non plus de la situation concurrentielle de notre entreprise ni de nos résultats d'ensemble. Je suis ici pour essayer d'évaluer s'il est possible ou non que nous payions tous le même pourcentage de taxes sur nos produits. En fonction de la recommandation que va formuler votre comité, s'il faut que nous envisagions de nous restructurer, alors nous l'envisagerons.

Le sénateur Perrault: Oui.

M. Horwitz: Permettez-moi d'ajouter quelque chose. Ce qui est important, c'est que dès le mois de juin 1987, le gouvernement a dit qu'il ne considérerait pas d'un très bon œil les sociétés de commercialisation et qu'il avait l'intention de supprimer l'avantage fiscal dont elles bénéficiaient. C'est là-dessus que nous nous sommes basés.

Le sénateur Perrault: Je comprends votre position et je crois que les règles du jeu devraient être les mêmes pour tout le monde. Il me semble que nous sommes maintenant si près de la TPS qu'il est difficile de voir quel serait l'avantage d'une mesure qui s'appliquerait moins d'un an.

M. Grindstaff: Avons-nous votre parole que c'est ce qui va se passer?

Le sénateur Perrault: Je ne peux pas vous le garantir. C'est encore l'une des caractéristiques délicieuses et intrigantes de la libre entreprise.

Le sénateur Ottenheimer: Ma première question porte sur la référence que M^{me} Robinson-Gow a faite à la recommandation du Vérificateur général. Cependant, je n'ai pas exactement saisi à quelle recommandation elle faisait allusion.

Mme Robinson-Gow: Je dois vous dire que je n'ai pas lu le rapport du Vérificateur général. Je me suis référée à un article de journal. D'après cet article, les sociétés de commercialisation représenteraient pour le Trésor un manque à gagner fiscal de 300 millions de dollars par an. Il s'agit de plusieurs industries, pas seulement de celles des détersifs à lessive. L'article que j'ai lu mentionnait le fait que le Vérificateur reprochait au gouvernement de continuer à tolérer cet échappatoire, si vous voulez, puisque c'est un terme que d'autres ont utilisé, alors qu'il aurait pu faire quelque chose.

Le sénateur Ottenheimer: Il s'agit d'une factuelle. Je ne suis pas sûr que c'est à cela que vous vous référiez.

Nous étudierons cette question comme nous l'entendons. J'estime, personnellement, que ce comité du Sénat ne devrait pas avoir à arbitrer ou à adjuger entre les positions contraires de deux ou plusieurs compagnies, qui agissent toutes, à ma connaissance, dans l'intérêt de la société. Nous sommes ici pour étudier un projet de loi présenté par le gouvernement et pour entendre des témoins ayant des intérêts divers. La relation qui existe entre notre comité et les compagnies en question se situe au niveau de la politique gouvernementale plutôt qu'au niveau d'intérêts intercompagnies.

[Text]

As I understand it—and this is probably more of a question to our professional advisers—taxation at the wholesale level will be applicable when GST is operative. To a certain extent, one can view Bill C-20 as an interim measure which will alter the situation for a certain period of time, but in all probability it will be altered anyway in a year, or whenever.

Some who oppose Bill C-20—and I am not identifying anyone—appear to feel that it is putting some corporate entity, presumably in competition with yourselves, at a disadvantage. Therefore, why introduce it? Why not wait for a year when it will all come out in the wash anyway?

As I understand the position as you put it, you felt that you acted consistently with stated government objectives. Furthermore, you understood—and indeed, I suppose that anyone would understand it—the stated government objectives as stating that taxes would be introduced at the wholesale level. So that you did not take certain courses of action but acted consistently with the stated government objectives, and, from your point of view, acted in good faith. Your legal counsel is present, so I hesitate to use a quasi legal term, but in a general sense it is like a position of estoppel. In a general sense you acted in good faith on the assurance of government.

What I want to know first is: Is that the case? You probably have already done so, but could you identify again specifically the government statements or actions on which you acted?

Mr. Horwitz: First, in the February budget of 1987 the government announced an intention to do something about related marketing companies. More specifically, in the budget of June 1987 the government placed a wholesale-level tax on all household chemicals. So that was the first instance. It then delayed that measure. The next time was—and I am not sure exactly when it was announced—effective November 1988, the wholesale tax was to be abandoned altogether and then there would be these marketing and distributing rules. Those then went under discussion and ultimately were dropped. The fourth time was in the budget that was introduced in April. Those were four specific instances that we could think of where the government announced its intentions to take away the advantage of the related marketing companies.

Ms. Robinson-Gow: If I may add one thing to that, a wholesale-level tax had been introduced on a number of prior occasions for other industries and it had never been delayed. It had gone on to cosmetics in 1980; automobiles some time after that; then microwaves; televisions; video cassettes; pet food; pet litter; confectionery goods and health goods. It had never been delayed ever from the day that it was announced. We had no reason to doubt that, when the government announced that it was implementing a wholesale-level tax, they would do it.

[Traduction]

Si j'ai bien compris—et je ferais probablement mieux de poser ma question à nos conseillers professionnels—la taxation au niveau de la vente en gros interviendra dès que la TPS sera en vigueur. Dans une certaine mesure, on peut considérer le projet de loi C-20 comme une mesure provisoire ayant pour but de modifier la situation pendant un certain temps, celle-ci devant de toute façon l'être un jour ou l'autre, d'ici un an.

Certains des détracteurs du projet de loi C-20—et je ne vise personne—semblent considérer qu'il désavantage une autre compagnie, concurrente je crois de la vôtre. Dans ces conditions, à quoi bon ce projet de loi? Pourquoi ne pas attendre un an, puisque tout rentrera dans l'ordre de toute façon?

Si j'ai bien compris ce que vous nous avez dit, vous avez l'impression d'avoir agi conformément aux objectifs déclarés du gouvernement. Qui plus est, vous avez compris—comme quiconque le comprendrait, je suppose—que les objectifs déclarés du gouvernement étaient d'appliquer la taxe au niveau de la vente en gros. Par conséquent, vous avez renoncé à certaines options et vous avez agi, selon vous de bonne foi, conformément aux objectifs déclarés du gouvernement. Votre avocat est présent et j'hésite donc à employer un terme quasi-juridique, mais on pourrait presque parler de préclusion. De façon générale, vous avez agi de bonne foi, conformément aux garanties fournies par le gouvernement.

J'aimerais tout d'abord savoir ceci: est-ce bien le cas? Même si vous l'avez peut-être déjà fait, pourriez-vous une fois de plus nous dire quelles sont les déclarations faites ou les mesures adoptées par le gouvernement qui vous ont déterminés à faire ce que vous avez fait?

M. Horwitz: Tout d'abord, le gouvernement a annoncé dans le budget de février 1987 son intention de prendre des mesures à l'égard des sociétés de commercialisation. Plus précisément, le gouvernement a annoncé dans son budget de juin 1987 le prélèvement d'une taxe au niveau de la vente en gros de tous les produits chimiques de ménage. Voilà un premier exemple. Le gouvernement a ensuite retardé l'entrée en vigueur de cette mesure. Ensuite, je ne sais plus exactement quand cela a été annoncé, la taxe sur la vente en gros devait être supprimée à partir de novembre 1988 pour être remplacée par de nouvelles règles de commercialisation et de distribution. Ces règles furent ensuite discutées et on finit par les laisser tomber. Le quatrième exemple est celui des mesures présentées dans le budget d'avril. Voici donc quatre cas particuliers qui nous viennent à l'esprit où le gouvernement a annoncé son intention de supprimer l'avantage fiscal dont bénéficiaient jusque là les sociétés de commercialisation.

Mme Robinson-Gow: Permettez-moi d'ajouter une chose. Une taxe au niveau de la vente en gros a déjà été introduite à plusieurs reprises pour d'autres secteurs de l'industrie, et son application n'a jamais été retardée. Une taxe semblable a été appliquée aux cosmétiques en 1980, aux automobiles peu de temps après, aux fours à micro-ondes, aux téléviseurs, aux vidéocassettes, aux aliments pour animaux domestiques, à la litière pour animaux domestiques, aux produits de confiserie et aux produits diététiques. Une fois annoncée, l'entrée en vigueur de ces taxes n'a jamais été retardée. Quand le gouvernement a annoncé son intention de mettre en œuvre une taxe

[Text]

The Chairman: To be fair, you should say that the list that you have outlined came in in one fell swoop.

Mr. Blake Murray, Counsel, Osler, Hoskin and Harcourt: No, it did not.

Ms. Robinson-Gow: No it didn't.

The Chairman: It applied to cosmetics, televisions and recorders. Wasn't that done in one action in 1988?

Ms. Robinson-Gow: There were a number of different dates and a number of different items that were grouped together, but the first imposition of the wholesale-level tax occurred in April of 1980 on cosmetics. That includes bar soaps and personal hygiene products. Automobiles came next, although I am not sure of the specific date; then health goods came in 1985. A number of these other products came along at another point. There was another instance in January of 1988, which applied to snack foods. There have been five different occasions. Admittedly on one of those microwaves, televisions and video cassettes were joined together.

The Chairman: That is what I was referring to.

We will continue with Senator Ottenheimer's questions. Because of the hour, I am going to ask honourable senators to hold their comments to the minimum so that we can raise all of our questions and receive some responses.

Senator Ottenheimer: I have one other question. I am not sure if it is a question or a comment, but I will put it forward to see if anyone wants to reply to it.

From a certain point of view, this committee is almost deciding a quasi-theological question. Those who oppose Bill C-20 can argue that a company will be penalized because of restructuring. Those of the other point of view can argue that another company will be penalized because it acted in good faith and did not restructure. That is what it comes down to. It is not something that is either black or white; it is a question of perspective.

Mr. Grindstaff: Mr. Chairman, I should like to respond to that. I know that this has been characterized as a Unilever and Procter & Gamble dispute. I should like to reiterate that it is not a Procter & Gamble and Unilever dispute. This is a dispute in which one of the major players wants to keep a tax advantage that they have and the two other players, who control 70 per cent of the market, want to move this to the wholesale level to eliminate that.

I am not here at all to complain about the three years or so that my competitor has enjoyed this advantage. He made a smart decision. For many reasons, whether or not it was in good faith, in hindsight we made a poor decision. I am willing to concede that, but I am to the point that says, "Enough is enough." I can no longer continue forever to forego a \$1 mil-

[Traduction]

au niveau de la vente en gros, nous n'avions aucune raison de douter qu'il le fasse.

Le président: En toute justice, vous devriez dire que tous les produits que vous avez énumérés ont été taxés en même temps.

M. Blake Murray, avocat, Osler, Hoskin et Harcourt: Non, pas du tout.

Mme Robinson-Gow: Non, pas du tout.

Le président: La taxe a été appliquée aux cosmétiques, aux téléviseurs et aux magnétoscopes. Cela ne s'est-il pas fait en une seule fois en 1988?

Mme Robinson-Gow: La taxe est entrée en vigueur à des dates différentes et pour plusieurs articles très divers qui ont été regroupés. La première fois qu'une taxe a été imposée au niveau de la vente en gros, c'était en avril 1980 et c'était sur les cosmétiques, y compris les savonnettes et les produits d'hygiène personnelle. Il y a eu ensuite les automobiles, bien que je ne me rappelle plus de la date précise; et ensuite les produits diététiques, en 1985. Plusieurs des autres produits ont été taxés à un autre moment. En janvier 1988, ce sont les aliments à grignoter qui ont été assujettis à la taxe. Cela s'est fait en cinq étapes. Je reconnais que les fours à micro-ondes, les téléviseurs et les vidéocassettes ont été taxés en même temps.

Le président: C'est à cela que je faisais allusion.

Nous allons revenir sur les questions du sénateur Ottenheimer. Vu l'heure, je demanderai aux honorables sénateurs de limiter leurs commentaires au minimum, de façon à ce que nous puissions poser toutes nos questions aux témoins et recevoir des réponses.

Le sénateur Ottenheimer: J'ai une autre question à poser. Je ne sais pas si c'est une question ou un commentaire, mais je vais vous la soumettre pour voir si quelqu'un souhaite y répondre.

D'un certain point de vue, notre comité est tenu de trancher une question quasi-théologique. Les détracteurs du projet de loi C-20 font valoir qu'une compagnie donnée sera pénalisée à cause de la restructuration. Ceux qui défendent le point de vue inverse font valoir qu'une autre compagnie sera pénalisée, dans la mesure où elle a agi de bonne foi et n'a pas restructuré ses activités. Voilà à quoi on en arrive. La situation n'est pas aussi tranchée. C'est plutôt une question de perspective.

M. Grindstaff: M. le Président, j'aimerais répondre à cela. Je sais qu'on a appelé cette controverse le différend Unilever-Procter & Gamble. Permettez-moi de répéter qu'il ne s'agit pas d'un différend Unilever-Procter & Gamble. Il s'agit d'un différend qui oppose trois intervenants, dont l'un souhaite conserver son avantage fiscal tandis que les deux autres, qui contrôlent 70 pour cent du marché, souhaitent qu'il soit éliminé par l'adoption d'une taxe au niveau de la vente en gros.

Je ne suis pas ici pour me plaindre des trois années environ au cours desquelles nos concurrents ont profité de cet avantage fiscal. Nos concurrents ont pris une décision avisée. Pour de nombreuses raisons, de bonne foi ou pas, nous pouvons dire rétrospectivement que nous avons pris une mauvaise décision. Je suis prêt à l'admettre, mais je dis «cela suffit». Nous n'allons pas indéfiniment renoncer à une épargne fiscale d'un million

[Text]

lion a month tax savings while my competitor continues to enjoy a three-margin point advantage against me.

So, Mr. Chairman, I am not here to complain about the past. I am not here to say that my competitor did anything except make a very good and wise decision, and I applaud him in that. However, I think three years is enough.

Senator Stanbury: I too am inclined to think that three years is enough, but mainly on the basis that you had faith in the parliamentary process in government—a faith that perhaps not many around this table share.

The Chairman: It depends on which side of the table you are referring to, senator.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I suspect this kind of performance might be true of governments of any party.

In any event, all I am saying is that it is perhaps unfortunate that you made the decision that you did. I understand why you did, and I think you have explained that very well; but it would also be unfortunate if we prevented this bill from going through, and then you waited some time before the GST came along. We do not know how long that might be. It certainly is having a rough ride.

I was curious about one thing. If this bill passes, will Unilever then restructure back to its former structure? Is there any advantage to that? Will it save them money? If so, what will it cost them to restructure?

Mr. Grindstaff: I do not think that we can answer that question.

Ms. Robinson-Gow: I have a response to that, I am sorry. Mr. Chairman, I doubt that Lever would restructure until the GST came into place because they still have a considerable advantage in relation to the other household chemical products that they sell, including cleaning products, a number of which I described to you earlier.

Senator Stanbury: You mean, because they would continue to use their marketing company in that respect?

Ms. Robinson-Gow: That is right.

The Chairman: In other words, it would only eliminate this one item?

Mr. Grindstaff: That is right.

Senator Stanbury: The other question that was of interest to me is this: We have understood that one of the reasons for the introduction of the GST is to overcome the disadvantage suffered by domestic producers as compared to foreign producers who are importing their products into Canada. What I gather from what you are telling us is that a company such as Unilever saw an opportunity to overcome that, or part of that disadvantage, by forming a marketing company. Would that action have put them into a position where they are now more competitive with foreign producers?

Mr. Grindstaff: In this particular case, senator, with respect to detergents, there is almost no product that is imported. In other areas, however, this would in fact be advantageous to

[Traduction]

de dollars par mois, pendant que nos concurrents ont un avantage de trois points de marge sur nous.

M. le Président, je ne suis pas ici pour me plaindre du passé. Je ne suis pas ici pour critiquer nos concurrents d'avoir pris une très bonne et très sage décision. Au contraire, je les félicite. Cependant, je trouve que trois ans ça suffit.

Le sénateur Stanbury: J'ai également tendance à penser que trois ans ça suffit, à condition toutefois de faire confiance au processus parlementaire, ce qui n'est peut-être pas le cas de tout le monde autour de cette table.

Le président: Cela dépend de quel côté de la table on est assis, sénateur.

Le sénateur Stanbury: M. le Président, je crains que cela ne soit vrai de tout parti au gouvernement.

Quoi qu'il en soit, je dirais tout simplement qu'il est peut-être malencontreux que vous ayez pris la décision que vous avez prise. Je comprends pourquoi vous l'avez prise, et je trouve que vous l'avez très bien expliqué, mais si nous bloquons ce projet de loi, il vous faudrait encore attendre que la TPS entre en vigueur, ce qui serait tout aussi malencontreux, car nous ne savons pas combien de temps cela peut prendre. La TPS se heurte à de nombreuses difficultés.

Je suis curieux d'une chose. Si ce projet de loi était adopté, Unilever reviendrait-il à sa structure antérieure? Y aurait-il avantage à cela? Cela lui ferait-il gagner de l'argent? Et combien cela coûterait-il?

M. Grindstaff: je ne pense pas que nous puissions répondre à cette question.

Mme Robinson-Gow: Pardon, je peux répondre. M. le président, je doute que la compagnie Lever procède à une restructuration tant que la TPS ne sera pas en vigueur, dans la mesure où cette compagnie détient encore un avantage considérable pour ce qui est des autres produits chimiques de ménage qu'elle vend, comme les produits de nettoyage et autres produits que je vous ai énumérés plus tôt.

Le sénateur Stanbury: Vous voulez dire que cette compagnie continuerait à opérer par le biais de sa société de commercialisation pour ces produits-là?

Mme Robinson-Gow: C'est exact.

Le président: Autrement dit, il n'y aurait qu'un produit de moins.

M. Grindstaff: C'est cela même.

Le sénateur Stanbury: La deuxième question qui m'intéresse est la suivante: nous avons cru comprendre que l'une des raisons d'être de la TPS consiste à supprimer le désavantage que subissent les producteurs canadiens par rapport aux producteurs étrangers qui importent leurs produits au Canada. Si j'ai bien compris ce que vous nous avez dit, la compagnie Unilever a jugé qu'en constituant une société de commercialisation, elle pouvait supprimer du moins une partie de ce désavantage. La restructuration de cette compagnie l'a-t-elle placée en position plus concurrentielle vis-à-vis des producteurs étrangers?

M. Grindstaff: Pour ce qui est des détersifs à lessive, Monsieur le sénateur, il n'existe pratiquement pas de produits importés. Par contre, il existe d'autres secteurs où une telle ini-

[Text]

Canadian producers who were competing with heavy imports. That is a fact.

Senator Stanbury: Are you saying that using that method of marketing, or obtaining an amendment which would give you the wholesale price plus the tax, would generally alleviate the difficulty and the difference between the position of an importer and a domestic producer?

Mr. Grindstaff: Yes, that is correct, and we are not at all petitioning against related marketing companies. There are many areas where such companies are very appropriate. We are not at all petitioning that angle. We are not, on principle, opposed to related marketing companies at all because they would have the impact that you say in areas where people are importing products. It is just that, in this particular area, there is almost no product that is imported. This is all simply a matter of domestic companies competing with each other and paying different sales taxes because of decisions that were made for one reason or another about going into restructuring.

Ms. Robinson-Gow: I would like to add one point to that, Mr. Chairman. If there were, in fact, imports, the wholesale level tax would address that problem also because what it does is it places the tax base on the same dollar number for all of the companies, including the importers. In that sense, it works like a GST.

Senator Stanbury: Therefore, in order to fix the injustice to the domestic producers imposed by the Manufacturers' Sales Tax, one of the ways of dealing with that would be to set the tax at the wholesale level across the board.

Ms. Robinson-Gow: In fact, senator, that has been done in one domestic industry. I believe pet foods have been dealt with on just that basis, and again it is an industry where there are probably few companies.

Mr. Murray: Mr. Chairman, perhaps I might just add something. A tax at the wholesale level works well where there is no heavy proportion of private brand goods. Therefore basically where you have imported brand name products and domestic brand name products, the wholesale level approach will tend to equalize the position of the imports and domestic products.

However, where there is a substantial percentage of private brand competition—meaning a private brand sold directly to a retailer under a brand name—the wholesale level tax does not really do anything to address the base.

In this particular case, there is a very small percentage of private brand goods and therefore it is not an issue. However, I would just add that one caution.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I think all my other questions can wait.

[Traduction]

tative serait avantageuse pour les producteurs canadiens qui subissent la concurrence de produits importés. C'est un fait.

Le sénateur Stanbury: Voulez-vous dire qu'en utilisant cette méthode de commercialisation ou qu'en promulguant un amendement qui permettrait de prélever la taxe au niveau des prix de vente, on aplanirait en bonne partie les difficultés, de même que les différences qui existent entre la situation d'un producteur canadien et celle d'un importateur?

M. Grindstaff: Oui, c'est exact. Nous ne sommes pas du tout en train de faire une pétition contre les sociétés de commercialisation. Il existe de nombreux secteurs où elles sont tout à fait appropriées. Ce n'est pas du tout ce que nous préconisons. Nous ne nous opposons nullement au principe des sociétés de commercialisation, dans la mesure où il est vrai qu'elles peuvent avoir l'impact dont vous parlez dans des secteurs touchés par l'importation. Sauf que dans ce cas précis, il n'y a pratiquement pas d'importation. Il s'agit tout simplement de compagnies canadiennes concurrentes, mais qui ne paient pas le même niveau de taxes, en raison du fait que certaines ont choisi de restructurer leurs activités et d'autres pas.

Mme Robinson-Gow: J'aimerais ajouter un point à cela, M. le Président. S'il existait des produits d'importation dans ce secteur, le prélèvement d'une taxe sur la vente en gros résoudrait le problème puisque toutes les compagnies, y compris les importateurs auraient la même assiette fiscale. En ce sens, une telle taxe fonctionnerait un peu comme une TPS.

Le sénateur Stanbury: Donc, si l'on veut résoudre l'injustice que représente pour les producteurs canadiens la taxe sur les ventes des fabricants, il suffirait d'appliquer la taxe au niveau de la vente en gros pour tout le monde.

Mme Robinson-Gow: En fait, Monsieur le sénateur, cela a déjà été fait pour une catégorie de produits. Je crois qu'il s'agit des aliments pour animaux domestiques. Mais là encore, il s'agit d'un secteur où le nombre des compagnies n'est probablement pas très élevé.

M. Murray: M. le Président, je pourrais peut-être ajouter quelque chose. Une taxe au niveau de la vente en gros fonctionne bien à condition que la proportion des produits vendus sous marque privée ne soit pas trop élevée. Lorsque vous avez d'un côté des produits importés vendus sous un nom de marque et des produits canadiens également vendus sous un nom de marque, le prélèvement de la taxe au niveau de la vente en gros a tendance à égaliser la situation des producteurs canadiens et celle des importateurs.

Cependant, dans les secteurs où le pourcentage des produits concurrentiels vendus sous marque privée est élevé—et je parle ici des produits vendus directement à un détaillant sous un nom de marque privé—le prélèvement de la taxe au niveau de la vente en gros ne fait pas grand chose pour modifier l'assiette fiscale.

Dans le cas qui nous intéresse, le pourcentage des produits vendus sous marque privée est extrêmement faible et le problème ne se pose donc pas. C'est la seule mise en garde que je voulais faire.

Le sénateur Stanbury: M. le Président, je pense que toutes mes autres questions peuvent attendre.

[Text]

Senator Poitras: In my opinion, I do not think we should bother too much with the various ways in which companies do business. My question is: If Bill C-20 goes through, will the public be penalized if they buy a P & G product as opposed to a Unilever product or any other kind of product?

Secondly, generally speaking, should we protect a group of companies operating in such a way? In my opinion, we should see to it that the companies as a whole who manufacture and provide products for the public should be treated in an equal manner. Then, if you as a company feel you should set up a marketing company, that is your business.

In your opinion, what would be the situation; would it be an improvement, as far as the public was concerned, if Bill C-20 became law?

Mr. Grindstaff: Senator, it is my opinion, based on what my company is doing and based on the testimony that I read given by Lever Bros., that this decision will not affect the pricing in the market in either direction. The only impact of this decision will be in the amount of sales tax that is collected.

Senator Poitras: In other words, the only difference would be in the amount that the government would get?

Mr. Grindstaff: Yes. There will be a difference. Obviously there is a difference in the amount of sales tax that is collected.

Senator Poitras: But the public will not be affected?

Mr. Grindstaff: It will depend on how you make this decision. However, I can only speak for my company. For my company, this decision does not impact how I price the product. The public will continue to enjoy the same prices for my product, and from what I read in the testimony from Lever Bros., they said that they would not be able to price in order to do this. However, I cannot predict for sure what they will do, obviously.

I would point out that their major brand sells at approximately a 10 per cent discount to Tide in the stores, in addition to the fact that they are enjoying a 3 per cent margin of tax advantage over me that is reflected in the stores, in that they sell at a cheaper price than I do. I cannot say that they would change that. However, they said that they would not.

Senator Simard: I think you dealt with the imports, and that was basically to be my question. Am I correct in assuming that Canadian products would be at a disadvantage compared to imports? I believe you said that hardly any laundry detergents are imported. Did you say they were 2 per cent or 5 per cent of the market.

Mr. Grindstaff: Perhaps one per cent of the market is imported products. Almost all detergents are manufactured in Canada.

Senator Simard: We know that in 1986 or 87 the government was contemplating one of two options: the wholesale tax and the one regarding marketing company rules. Did you con-

[Traduction]

Le sénateur Poitras: Selon moi, nous ne devrions pas trop nous soucier des diverses façons dont les compagnies mènent leurs affaires. Ma question est la suivante: si le projet de loi C-20 est adopté, le public sera-t-il pénalisé s'il achète un produit de P & G plutôt qu'un produit de Unilever ou autre produit?

Deuxièmement, devrions-nous protéger les quelques compagnies qui fonctionnent ainsi? À mon avis, nous devrions faire en sorte que les compagnies qui fabriquent et fournissent des produits destinés au public soient traitées de la même manière. Si une compagnie estime qu'elle doit constituer une société de commercialisation, cela la regarde.

À votre opinion, qu'est-ce que cela donnerait si le projet de loi C-20 était adopté? Cela serait-il une amélioration pour le public?

M. Grindstaff: Monsieur le sénateur, d'après la façon dont fonctionne ma compagnie et d'après ce que j'ai lu des témoignages présentés par la compagnie Lever Brothers, je suis d'avis que cette décision n'aura aucun effet dans un sens ou dans l'autre sur les prix du marché. Son seul impact se situera au niveau du montant des taxes qui seront prélevées.

Le sénateur Poitras: En d'autres termes, la seule différence c'est ce que cela rapportera au gouvernement?

M. Grindstaff: Oui. Il y aura une différence. Il y aura de toute évidence une différence au niveau du montant des taxes qui seront perçues.

Le sénateur Poitras: Mais le public ne sera pas touché?

M. Grindstaff: Tout dépend de la façon dont cette décision sera prise. Cependant, je ne peux parler qu'au nom de ma compagnie. En ce qui nous concerne, cette décision n'aura aucun impact sur le prix de nos produits. Le public continuera à payer les mêmes prix pour nos produits. Or, d'après ce que j'ai lu des témoignages de la compagnie Lever Brothers, il semble qu'ils ne pourront pas maintenir leurs prix. Quoi qu'il en soit, je ne peux naturellement pas prévoir ce qu'ils feront.

J'aimerais signaler que leur principale marque de produits se vend en magasin environ 10 pour cent moins cher que la marque Tide, en plus de l'avantage fiscal de trois points de marge qu'ils détiennent sur nous, avantage fiscal qui se répercute également au niveau des magasins, ce qui fait que cette compagnie peut vendre moins cher que nous. Je ne dis pas que cela ne changera pas. Cependant, ils ont dit qu'ils ne changeraient pas leurs prix.

Le sénateur Simard: Vous avez parlé des importations, et vous avez en gros répondu à ma question. Ai-je raison de penser que les produits canadiens seraient désavantagés par rapport aux importations? Je crois que vous avez dit qu'il n'y avait pratiquement pas de détersifs à lessive importés. Vous avez dit que cela représentait 2 ou 5 pour cent du marché.

M. Grindstaff: Les produits importés représentent peut-être un pour cent du marché. Pratiquement tous les détersifs sont fabriqués au Canada.

Le sénateur Simard: Nous savons qu'en 1986 ou 1987, le gouvernement a envisagé deux options: l'adoption d'une taxe au niveau de la vente en gros d'une part, et l'adoption de règles gouvernant les sociétés de commercialisation, d'autre part.

[Text]

firm that only a few months later the white paper indicated that the government had come to a decision?

Ms. Robinson-Gow: Let me clarify. The marketing and distribution rules did not come along until later. In February 1987, the Minister of Finance recognized in his budget that the court challenge had been successful and indicated that he had instructed his officials to examine ways to correct the problem.

Senator Simard: Was that in the 1987 white paper?

Ms. Robinson-Gow: There was a budget in February '87 and there was a white paper produced later in June of that year. In that white paper the government announced that household chemicals, which includes laundry detergent, would be placed on the wholesale level effective January 1. That measure was delayed.

Mr. Murray: The June '87 proposals had two parts to them. There was a shift of household chemicals to the wholesale level and, in addition, there was to be a related marketing company rule saying that if a manufacturing company sold to a related marketing company, the related marketing company was to be ignored and the tax was to be imposed effectively on the sale to the next trade level.

Senator Simard: What month did that occur in 1987?

Mr. Murray: It was in the June 1987 white paper. One proposal dealt with the shift to the wholesale level of specific products including household chemicals, and the second proposal dealt with a specific anti-avoidance rule, the related marketing company rule which would essentially ignore a transaction through a related marketing company. Hearings were held on those rules and, as a consequence, the government revised its proposals.

Ms. Robinson-Gow: They then came out with a proposal dealing with marketing and distribution rules in February, 1988.

Mr. Murray: The proposal dealing with the marketing and distribution rule stated that any company would be required to first deduct its marketing and distribution expenses and then gross up by 25 per cent. Basically you had an imputed marketing and distribution cost of about 25 per cent and it would be taxed at that level. That was basically the solution. In addition, there was a fair market value rule proposed which said that, instead of ignoring the marketing related sales, they would levy a tax on fair market value. Those rules were shelved in turn in April 1989 and in the same month we received the existing proposal which stated that we would not proceed at the wholesale level except for laundry detergents, which is now the subject of Bill C-20. The government has indicated its intention to move in this area on several occasions.

[Traduction]

Avez-vous bien confirmé que quelques mois après seulement, le Livre Blanc a indiqué que le gouvernement était parvenu à une décision?

Mme Robinson-Gow: Permettez-moi de préciser. Ce n'est que beaucoup plus tard que les règles gouvernant la commercialisation et la distribution ont été annoncées. En février 1987, le ministre des finances a reconnu dans son budget que l'affaire avait été tranchée par les cours et il a indiqué qu'il avait donné instruction à ses fonctionnaires d'étudier les moyens de rectifier le problème.

Le sénateur Simard: Cela se trouve-t-il dans le Livre Blanc de 1987?

Mme Robinson-Gow: Le budget a été présenté en février 1987 et le Livre Blanc a été publié plus tard, au mois de juin de cette même année. Dans ce Livre Blanc, le gouvernement a annoncé qu'à compter du 1^{er} janvier tous les produits chimiques de ménage, y compris les détergers à lessive seraient taxés au niveau de la vente en gros. Cette mesure a ensuite été retardée.

M. Murray: Les propositions de juin 1987 comportent deux parties. Tout d'abord, il a été décidé que les produits chimiques de ménage seraient taxés au niveau de la vente en gros et, de plus, une règle a été édictée selon laquelle si une compagnie de fabrication vendait ses produits à une société de commercialisation liée à elle, celle-ci serait ignorée et la taxe serait appliquée au niveau de la vente au palier suivant.

Le sénateur Simard: À quel mois de l'année 1987 cela s'est-il produit?

M. Murray: Cela se trouve dans le Livre Blanc de juin 1987. La première proposition portait sur le prélèvement de la taxe au niveau de la vente en gros pour certains produits spécifiques, et notamment les produits chimiques de ménage. La deuxième proposition comportait une règle spécifique visant à éviter l'évasion fiscale: en vertu de cette règle, toutes les transactions effectuées par l'intermédiaire d'une société de commercialisation liée à une compagnie de fabrication devaient être ignorées du point de vue de l'impôt. Des audiences ont été tenues à propos de ces règles, et, par la suite, le gouvernement a révisé ses propositions.

Mme Robinson-Gow: Le gouvernement a ensuite proposé en février 1988 de nouvelles règles gouvernant la commercialisation et la distribution.

M. Murray: En vertu de ces nouvelles règles gouvernant la commercialisation et la distribution, chaque compagnie était tenue de réduire de vingt cinq pour cent ses dépenses de commercialisation et de distribution, et ensuite d'ajouter 25 pour cent au montant brut obtenu. En gros, on a considéré que les coûts de commercialisation et de distribution représentaient environ 25 pour cent des dépenses d'une compagnie, et que le taux d'imposition devait s'appliquer à ce niveau-là. Voilà la solution choisie. En outre, la règle dite de la valeur commerciale juste prévoyait, non pas d'ignorer les ventes effectuées par l'intermédiaire de la société de commercialisation, mais plutôt de prélever une taxe selon la valeur marchande juste. Ces règles ont été à leur tour abandonnées en avril 1989, et c'est au cours de ce même mois que nous avons pris connais-

[Text]

Senator Simard: I am sure that you would agree with me that there have been many instances over the years that, regardless of the governments stated intentions, have not come to fruition. Things happen. Surely you cannot accept that things will go as planned all the time.

Mr. Murray: Mr. Chairman, the general feeling is that when governments announce measures on tax policy you can pretty well count on them trying extremely hard to proceed with those proposals. As was mentioned previously, the shifts to the wholesale level were announced, and they have proceeded expeditiously. Personally, I was surprised that we had these rolling proposals. I think it is fair to say, generally speaking, that in matters of tax policy one can expect that the party in power will proceed with its announced budget measures.

Senator Simard: I understand that we are dealing with only one item here.

The Chairman: That is the problem.

Senator Simard: That's right. So if you were not so involved and there was not so much at stake here, would you not find it odd that the government would only deal with one item? What about the taxpayer?

Senator Perrault: There are other anomalies here as well. That is the point.

Senator Simard: You must admit that it is not very often companies ask the government to levy a tax on them. I can understand that you are good corporate citizens, but isn't that going too far?

The Chairman: These people are in the soap business.

Mr. Grindstaff: Let me say that we are only talking here about one product. It may seem fairly small, but it is a major product for our company and a major product for the competitors with which we deal. This is not what we wanted. This is a compromise. We agreed with the government that the proposal to move all household chemicals to the wholesale level would have been preferable and we supported that position. We only backed off and said, "Fine, if we can't make our minds up and we have to wait for the goods and services tax, then we will compromise on the portion that is the easiest to administer and the least problem to alleviate some of the disadvantage."

The Chairman: That is what you told the government?

Mr. Grindstaff: Yes.

[Traduction]

sance des propositions actuelles, qui font aujourd'hui l'objet du projet de loi C-20, et selon lesquelles seules les détersifs à lessive seraient taxés au niveau de la vente en gros. Le gouvernement a indiqué à plusieurs reprises son intention de prendre des mesures en ce sens.

Le sénateur Simard: Vous conviendrez qu'au cours des années nombre des intentions déclarées du gouvernement ne se sont pas réalisées. Ce sont des choses qui se passent. Vous admettez que tout ne peut pas toujours fonctionner comme prévu.

M. Murray: M. le président, nous estimons que lorsqu'un gouvernement annonce des mesures de politique fiscale, on peut en général s'attendre à ce qu'il fasse de son mieux pour qu'elles soient mises en vigueur. Comme nous vous l'avons dit plus tôt, le gouvernement a annoncé son intention de prélever la taxe au niveau de la vente en gros, et il a agi de façon expéditive. Personnellement, j'ai été surpris de voir le sort réservé à ces propositions. Dans l'ensemble, on pourrait s'attendre à ce qu'en matière de politique fiscale, le parti au pouvoir au gouvernement fasse tout son possible pour mettre en application les mesures qu'il a annoncées dans son budget.

Le sénateur Simard: Je dois comprendre que nous n'avons affaire qu'à une seule catégorie de produits.

Le président: C'est bien là le problème.

Le sénateur Simard: C'est exact. Si vous n'étiez pas tellement concerné et si vous n'aviez pas autant d'enjeux dans l'affaire, ne trouveriez-vous pas bizarre que le gouvernement s'occupe d'une seule catégorie de produits? Et les contribuables?

Le sénateur Perrault: Ce ne sont pas les seules anomalies. C'est bien là le problème.

Le sénateur Simard: Admettez qu'il n'est pas fréquent qu'une compagnie demande au gouvernement de lui imposer une taxe. Je comprends que vous agissiez pour le bien de la société, mais n'est-ce pas aller un peu trop loin?

Le président: Ces gens-là s'occupent de savons.

M. Grindstaff: Permettez-moi de dire que nous ne parlons ici que d'un seul produit. Cela peut vous sembler peu, mais il s'agit d'un produit essentiel pour notre compagnie de même que pour nos concurrents. Il s'agit d'un compromis. Ce n'est pas ce que nous voulons. Nous considérons comme le gouvernement qu'il aurait été préférable que tous les produits chimiques de ménage soient taxés au niveau de la vente en gros. C'est une mesure à laquelle nous sommes favorables. Nous sommes un peu revenus sur notre position en disant: «Bon, si nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord et s'il nous faut attendre l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services, faisons un compromis: appliquons la taxe sur la partie qui est la plus facile à administrer et qui pose le moins de problèmes, afin d'éliminer partiellement le désavantage fiscal que nous subissons.»

Le président: C'est ce que vous avez dit au gouvernement?

M. Grindstaff: Oui.

[Text]

The Chairman: In other words, you put pressure on the government for detergents as against household chemicals?

Mr. Murray: Mr. Chairman, what occurred is that a number of policy arguments were thrown up, essentially as reasons why it was inappropriate to shift household chemicals to the wholesale level. We have talked a little about the policy criteria here, the existence of private brand competition and the existence of imports. When you apply those criteria to the laundry detergent sector, there is no policy reason not to shift laundry detergents to the wholesale level. That is basically the essence of the debate; that the arguments against other household chemicals are simply not applicable to the laundry detergent sector. Therefore, finance was able to satisfy itself on a policy basis that it was appropriate to proceed with the shift of the laundry detergent sector to the wholesale level.

I understand the argument the honourable senator is raising; that there are other products which are not being taxed at the wholesale level. That is one of the problems one lives with in the world of tax policy. You must ask yourself whether or not you are prepared to deal with a specific situation such as this, which can be easily cured because you have not remedied all the other problems. We must be wary of that sort of thinking, which would mean that we cannot solve any problems until we can solve all of them. This laundry detergent sector fits the policy criteria for a shift to the wholesale level and on that basis the move is appropriate.

Senator Simard: We heard from Senator Perrault and he seems confident that the GST will pass.

Senator Perrault: I have always had an instinct for impending disaster.

Senator Simard: Will the GST, as we understand the concept, make it easier for manufacturers like your company when it comes to competition?

Mr. Grindstaff: We, and most of our industry, support the concept of a goods and services tax as being an equitable way to be taxed and to compete internationally for those of us who compete internationally. I think there would be divergent opinions about the percentage number that should be used but the concept of a goods and services tax, we believe, is a fair and equitable concept.

Senator Simard: Have you said so publicly?

Ms. Robinson-Gow: Certainly, in our statements to the Department of Finance we have said that but, in terms of whether we have publicly, I do not believe we have except through industry associations.

Senator Simard: Perhaps we will ask you the same question here next year.

Mr. Grindstaff: I have stated that publicly in a couple of talks at university but it has not been picked up by the press.

[Traduction]

Le président: Autrement dit, vous avez exercé des pressions sur le gouvernement en faveur des détersifs et contre les produits chimiques de ménage?

M. Murray: M. le Président, un certain nombre d'arguments de politique ont été avancés, et en particulier sur les raisons pour lesquelles il n'était pas approprié de taxer les produits chimiques de ménage au niveau de la vente en gros. Nous avons un peu parlé ici des critères de politique, à savoir la concurrence des produits sous marque privée et des importations. Si vous appliquez ces critères au secteur des détersifs à lessive, il n'existe aucune raison de politique de ne pas les taxer au niveau de la vente en gros. Tel est l'essentiel du débat. Les arguments contre la taxation des autres produits chimiques de ménage ne s'appliquent tout simplement pas au secteur des détersifs à lessive. Par conséquent, le ministère des Finances s'est fondé sur des raisons politiques pour en arriver à la conclusion qu'il était approprié de taxer les détersifs au niveau de la vente en gros.

Je comprends l'argument que fait valoir l'honorable sénateur. Il existe en effet d'autres produits qui ne sont pas taxés au niveau de la vente en gros. C'est le genre de problème qui se pose dès qu'il est question de politique fiscale. Face à une situation comme celle-ci, laquelle peut être aisément résolue, vous devez vous demander si le fait de ne pas pouvoir résoudre tous les autres problèmes doit vous empêcher d'agir. Il faut se méfier de ce genre de raisonnement, qui peut porter à croire que si tous les problèmes ne peuvent être résolus, aucun ne le sera. Le secteur des détersifs à lessive répond aux critères de politique qui ont été définis pour justifier leur taxation au niveau de la vente en gros. Nous estimons pour cette raison que la mesure proposée est appropriée.

Le sénateur Simard: Nous avons entendu le sénateur Perrault et il semble persuadé que la TPS sera adoptée.

Le sénateur Perrault: J'ai toujours eu du flair pour détecter un malheur à venir.

Le sénateur Simard: D'après ce que nous comprenons de la TPS, cette taxe va-t-elle améliorer votre situation en tant que fabricants, par rapport à la concurrence?

M. Grindstaff: Comme la plupart des compagnies de notre secteur de l'industrie, nous considérons qu'une taxe sur les produits et services est un moyen de taxation équitable, y compris pour les compagnies comme la nôtre, dont les produits sont concurrentiels à l'échelle internationale. Je suppose qu'il peut y avoir des divergences d'opinion quant au taux de cette taxe, mais nous estimons que le concept d'une taxe sur les produits et services est un concept juste et équitable.

Le sénateur Simard: L'avez-vous dit en public?

Mme Robinson-Gow: Nous l'avons dit dans les déclarations que nous avons faites au ministère des Finances. Quant à savoir si nous l'avons dit publiquement, je ne crois pas, sauf par le truchement de nos associations.

Le sénateur Simard: Nous vous poserons peut-être la même question l'année prochaine.

M. Grindstaff: J'ai déclaré cela publiquement dans un ou deux débats auxquels j'ai participé à l'université, mais cela n'a pas été repris par la presse.

[Text]

Senator Stanbury: I want to follow up on that. Actually, Bill C-20 solves the problems and puts you in a position you will be in with the GST. There will be a different administration, but it solves the problem.

Mr. Grindstaff: Yes, it solves the problem on detergents and that is our major concern, but it does not solve the problem on fabric softeners, household chemicals and numerous other areas in which we compete. We are willing to live with that.

Senator Stanbury: Since Senator Simard mentioned it, perhaps I will make the point, although not too strongly, that if you had used a marketing company you would not have any interest in a GST. It would not do you any good and, in fact, it might do a lot of harm to other parts of society.

Ms. Robinson-Gow: It would certainly be a lot less vital for us. The wholesale level tax measure seems to work fairly well in the kind of businesses we are in.

Senator Stanbury: The rationale for the GST is that the manufacturers' tax, as it now exists, is a terrible drain on domestic producers as compared to foreign producers.

Senator Simard: In many sectors.

Mr. Grindstaff: I would add, though, that we are not here to fight that case.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I really did not intend that the witnesses answer the question.

Senator Simard: You saw an opening.

The Chairman: I think we have just about reached the end of the evidence from our witnesses. I have not said very much of which is unusual for the chair.

What is really bothering me and members on all sides is the equity of what will happen under Bill C-20. It is all quite correct to say that everyone wants a level playing field. One side has said that the level playing field is in a certain place and that you did not take advantage of it, and you say that there should be a new level of level playing field because you did not take advantage of it.

Then we can see the problems that are created for your industry. I would like to think that you are such marvellous corporate citizens that you are quite prepared to pay \$30 million extra in taxes. I am not sure whether that is the usual Procter & Gamble business standard. You are quite willing to give up millions of dollars in the interests of being called "good corporate citizens" without taking advantage of legal procedures. I assume that if, you have, by law, a depreciation allowance, you take the depreciation allowance and you do not say, "We don't need it because our machinery is lasting longer than scheduled."

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: J'aimerais revenir là-dessus. En réalité, le projet de loi C-20 résoud le problème qui se pose et vous place déjà dans la position qui sera la vôtre quand la TPS entrera en vigueur. L'administration sera différente, mais ce projet de loi résoud les problèmes.

M. Grindstaff: Oui, il résoud les problèmes pour ce qui est des détersifs, et c'est là notre principale préoccupation, mais il ne les résoud pas pour ce qui est des assouplissants, des produits chimiques de ménage et de plusieurs autres produits pour lesquels nous sommes en concurrence. Nous sommes prêts à l'accepter.

Le sénateur Stanbury: Puisque le sénateur Simard en a parlé, je dirai, sans trop insister, que si vous vous étiez dotés d'une société de commercialisation, vous n'auriez pas été intéressés par la TPS. La TPS n'aurait eu aucun avantage pour vous. D'ailleurs, il se peut qu'elle cause du tort à bien d'autres secteurs de la société.

Mme Robinson-Gow: C'est une option qui semble certes beaucoup moins vitale pour nous. Il nous semble que le prélèvement d'une taxe au niveau de la vente en gros fonctionne bien dans notre secteur.

Le sénateur Stanbury: La raison d'être de la TPS c'est que la présente taxe sur les ventes des fabricants opère une ponction terrible sur les producteurs canadiens par rapport aux producteurs étrangers.

Le sénateur Simard: Dans de nombreux secteurs.

M. Grindstaff: J'ajouterais une fois de plus que nous ne sommes pas ici pour contester.

Le sénateur Stanbury: M. le Président, je ne m'attendais vraiment pas à ce que les témoins répondent à ma question.

Le sénateur Simard: Vous avez essayé.

Le président: Je crois que nous arrivons au bout de nos témoignages. Je n'ai pas dit grand-chose, ce qui est inhabituel de ma part.

À l'instar de tous les membres du comité, quelque soit leur parti, je me préoccupe surtout de la justice du projet de loi C-20. C'est très joli de dire que les règles du jeu doivent être les mêmes pour tout le monde. L'une des compagnies qui a comparu devant nous a affirmé que les règles du jeu étaient définies et que vous n'en avez pas tiré parti. Quant à vous, vous demandez que les règles soient modifiées puisque vous n'avez pas tiré parti des précédentes.

Nous pouvons comprendre les problèmes qui se posent pour votre secteur de l'industrie. J'aimerais penser que vous œuvrez tellement pour le bien de la société que vous ne refuserez pas de payer 30 millions de dollars de plus sous forme de taxes. Je doute que ce soit comme ça que marchent les affaires de la compagnie Procter & Gamble. Vous êtes prêts à renoncer à des millions de dollars afin qu'on sache que vous travaillez «pour le bien de la société» sans tirer parti des procédures légales existantes. Si la loi vous accordait une déduction pour amortissement, je suppose que vous vous en prévaudriez et que vous ne diriez pas: «Nous n'en avons pas besoin parce que notre équipement dure plus long temps que prévu.»

[Text]

What I am really getting at and what is bothering us is that here we have a selective item, detergents, taken out of a whole list of household chemicals, which we can accept without any problems. Instead of making it "household chemicals" period, as had been originally proposed, the government makes a judgment call, and that was given in evidence to ourselves. We asked the representative of the Department of Finance, "Why did you do this?" and the answer was, "It was a judgment call." He did not even indicate it was very important from the revenue end, but I am sure that was part of it.

One of the roles of the Senate is to make sure that everyone gets a fair deal. We are not looking at Procter & Gamble, Unilever or anyone else in particular, we merely want to make sure that someone is not put at a disadvantage with a lack of equity. These are the kinds of things we will have to consider as a committee but we have not come to any conclusions yet.

May I take this opportunity to thank you for being our witnesses. I would ask our members to stay on for a few minutes to discuss our next procedure. We thank you very much. As I say, we were delighted to hear from a so-highly recognized and reputable company as Procter & Gamble.

Senator Perrault: How have you managed to find a detergent which makes clothes look whiter than white?

Mr. Grindstaff: You put in fluorescent dyes which deposit on the clothes and actually change the ultra violet light into visible light and so you actually get more light coming back off the clothes.

Senator Perrault: So that is actually true, is it?

Mr. Grindstaff: Everything we say is true.

In closing, I would like to say that we thank you very much for the opportunity of testifying and to tell you our story. I want to say that we are not here to complain about any decisions we made, irrespective of the good faith in which we made those decisions. We are here now to say that we believe we have, in what we consider to be good faith, lived with a disadvantage of three margin points for over three years and we consider that to be as long as we should be in that situation. Therefore, it requires us to seek redress from the government. If that is not a reasonable request, then we will try to find other ways to fix our problems. We very much appreciate being given an honest hearing by the Senate and we thank you for your time.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Je veux en arriver à ceci: ce qui nous gêne tous c'est que nous avons affaire ici à un seul produit, à savoir les détersifs, sur toute une liste de produits chimiques de ménage, que nous pourrions accepter sans problème. Au lieu de parler des «produits chimiques de ménage», comme cela était proposé au départ, le gouvernement, comme on en a témoigné devant nous, a rendu son jugement. Nous avons demandé au représentant du ministère des Finances: «Pourquoi avez-vous fait cela?» Et on nous a répondu: «Le gouvernement a rendu son jugement.» Le représentant du ministère n'a même pas fait allusion à l'importance de cette mesure du point de vue des recettes fiscales, mais je suis sûr que cela en fait partie.

Le Sénat a pour fonction de s'assurer que tout le monde est traité équitablement. Il ne s'agit pas de traiter en particulier avec Procter & Gamble, Unilever ou quiconque d'autre. Il s'agit de nous assurer que personne n'est désavantagé par un manque d'égalité. C'est ce que nous devons étudier en comité, mais nous n'en sommes pas encore arrivés à une conclusion. Permettez-moi de saisir cette occasion pour vous remercier d'avoir témoigné.

Je demande aux membres du comité de rester quelques minutes de plus pour discuter de la procédure à suivre. Nous vous remercions beaucoup. Comme je l'ai dit, nous avons été très heureux d'entendre les représentants d'une compagnie aussi renommée et réputée que Procter & Gamble.

Le sénateur Perrault: Comment avez-vous fait pour trouver un détersif qui donne l'impression que les vêtements sont plus blancs que blanc?

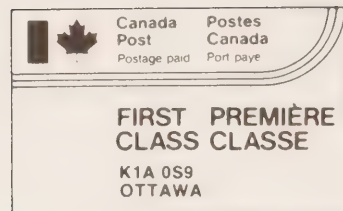
M. Grindstaff: Il suffit d'ajouter un colorant fluorescent qui se dépose sur les vêtements et transforme la lumière ultraviolette en lumière visible. De cette façon, les vêtements réfractent davantage de lumière.

Le sénateur Perrault: C'est donc vrai?

M. Grindstaff: Tout ce que nous disons est vrai.

En conclusion, nous voudrions vous remercier de nous avoir donné l'occasion de témoigner devant votre comité et de vous raconter notre histoire. J'aimerais dire que nous ne sommes pas ici pour nous plaindre des décisions que nous avons prises, que nous les ayons prises de bonne foi ou pas. Nous sommes ici pour vous dire que nous croyons, de bonne foi, subir depuis plus de trois ans un désavantage fiscal sur trois points de marge, et que nous considérons que cela a assez duré. Par conséquent, nous devons demander un redressement au gouvernement. Si cette requête n'est pas jugée raisonnable, nous devons trouver d'autres moyens de résoudre nos problèmes. Nous sommes heureux que le Sénat nous ait donné l'occasion d'une audience honnête et nous vous remercions du temps que vous nous avez accordé.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Procter & Gamble Inc.:

Mr. E. D. Grindstaff, President;
Mr. Robert L. Horwitz, Treasurer;
Ms. Gail F. Robinson-Gow, Tax Manager;
Mr. Blake Murray, Tax Counsel, Osler, Hoskin and Harcourt.

De Procter & Gamble Inc.:

M. E. D. Grindstaff, président;
M. Robert L. Horwitz, trésorier;
M^{me} Gail F. Robinson-Gow, directeur des taxes;
M. Blake Murray, conseiller fiscal, Osler, Hoskin et Harcourt.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, December 5, 1989

Le mardi 5 décembre 1989

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Seventh Proceedings on:

Septième fascicule concernant:

Study of Canadian Financial
Institutions

Étude des institutions financières
canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C.
Austin, P.C.	(or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Ottenheimer
Kirby	Perrault, P.C.
Kolber	Postras
*MacEachen, P.C.	Roblin, P.C.
(or Frith)	Simard

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Cools. (November 29, 1989)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (November 29, 1989)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (December 4, 1989)

The name of the Honourable Senator Anderson substituted for that of the Honourable Senator Bosa. (December 4, 1989)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p.
Austin, c.p.	(ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Ottenheimer
Kirby	Perrault, c.p.
Kolber	Postras
*MacEachen, c.p.	Roblin, c.p.
(ou Frith)	Simard

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa substitué à celui de l'honorable sénateur Cools. (le 29 novembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 29 novembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (le 4 décembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (le 4 décembre 1989)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 5, 1989
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Buckwold, Frith, Kirby, Ottenheimer, Poitras and Simard. (7)

In attendance: From the School of Policy Studies, Queen's University: Prof. Thomas J. Courchene. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. P. D. Burns, Chairman;
Mr. K. Kavanaugh, Director;
Mr. Mark Daniels, President;
Mr. J. P. Bernier, Vice-President and Counsellor.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John Evans, President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from the Canadian Life & Health Insurance Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

‘Submission from Canadian Life and Health Insurance Association Inc. to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, The Senate of Canada’ (*Exhibit A-07*);

The witness from the Trust Companies Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Trust Companies Association of Canada submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce” (*Exhibit A-08*);

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 DÉCEMBRE 1989
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Buckwold, Frith, Kirby, Ottenheimer, Poitras et Simard. (7)

Présents: De l'École d'études des politiques publiques, Université Queen: M. Thomas J. Courchene. *De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:

M. P. D. Burns, président;
M. K. Kavanaugh, directeur;
M. Mark Daniels, président;
M. J. P. Bernier, vice-président et conseiller.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M. John Evans, président.

Conformément à l'ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes font une déclaration, puis répondent aux questions.

Il est convenu,—

Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Submission from Canadian Life and Health Insurance Association Inc. to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, The Senate of Canada» (Mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le Sénat du Canada (trad.)) (*Pièce A-07*).

Le témoin de l'Association des compagnies de fiducie du Canada fait une déclaration, puis répond aux questions.

Il est ordonné,—

Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«L'Association des compagnies de fiducie du Canada, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce» (*Pièce A-08*).

At 12:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 5, 1989

[Text]

The Banking, Trade and Commerce Committee met this day at 11 a.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: On behalf of honourable senators I welcome our witnesses today to the continuation of our hearings on Canadian financial institutions. As you may be aware, an interesting article appeared in the *Globe and Mail* this morning which indicated that the anticipated federal government legislation affecting financial institutions is likely to be delayed for some time, perhaps a rather considerable time. I pass this information on to members of our committee and others as an indication of the importance of what we are doing now.

I know that some of the representatives of financial institutions were really wondering what the Senate was going to do at this stage. Some of us felt that there was still an important role to play in reviewing the situation with respect to legislation and financial institutions and the changes that are going to be required. We hope that, as a result of what we have heard today and the sort of information we will get from groups like this one, we will be able in some way to influence the final decisions as they come down. I think this adds a good deal of importance to the work we are doing.

We look forward to the contribution that we will receive this morning. Our first group of witnesses are representatives of the Canadian Life and Health Insurance Association. Mr. P. D. Burns is the chairman and he is flanked by Mr. Kavanaugh, Mr. Daniels and Mr. Bernier. Perhaps Mr. Burns might introduce the members of his delegation.

Our normal procedure is to have witnesses make their presentation. We generally like to wait until they are finished, but that does not usually happen. You can be prepared for some of our uncontrollable senators, including your chairman, to interrupt occasionally. With that, Mr. Burns, you have the floor.

Mr. P. D. Burns, Chairman, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: Thank you, Mr. Chairman. Let me first say that we appreciate the opportunity to appear before this committee. As you so correctly pointed out, the news this morning seemed to add further importance to our visit with you. I want to apologize in advance—we have tabled our formal submission with the clerk of the committee but, unfortunately, we were not able to distribute it. This, presumably, will be done.

As you have suggested, Mr. Chairman, I would like to introduce the delegation from our association. My name is Pat Burns. I am the elected Chairman of the association. I am also President and Chief Executive Officer of the Confederation Life Insurance Company of Toronto. Seated to my left is Kevin Kavanaugh, Chairman-Elect of the Canadian Life and

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité des banques et du commerce se réunit ce jour à 11 heures pour poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Au nom des honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue à nos témoins d'aujourd'hui pour la poursuite de nos audiences sur les institutions financières canadiennes. Comme vous le savez peut-être, un article intéressant a été publié dans le *Globe and Mail* de ce matin, où l'on peut lire que la nouvelle loi envisagée par le gouvernement fédéral et s'appliquant aux institutions financières ne sera probablement pas proposée dans un avenir proche. Je communique ces renseignements aux membres du Comité et aux autres intéressés pour prouver l'importance de l'étude que nous avons entreprise.

Je sais que certains représentants des institutions financières se demandaient ce qu'allait faire le Sénat. Certains d'entre nous ont estimé qu'il nous incombe toujours d'examiner la situation en ce qui a trait à la loi touchant les institutions financières et aux modifications qui s'imposeront. Nous espérons que, grâce aux témoignages que nous aurons entendus aujourd'hui et aux renseignements que nous obtiendrons de la part de groupes comme celui-ci, il nous sera possible d'influer sur les décisions finales que prendra le gouvernement. Notre étude en est donc d'autant plus importante.

Nous comptons beaucoup sur le témoignage que nous recevrons ce matin. Notre premier groupe de témoins représente L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Son président, M. P. D. Burns, est accompagné aujourd'hui par M. Kavanaugh, M. Daniels et M. Bernier. M. Burns pourrait peut-être nous présenter les personnes qui l'accompagnent.

En général, nous demandons à nos témoins de faire leur exposé. Nous essayons de les laisser terminer, mais ce n'est généralement pas le cas. Soyez prêts à être interrompus à l'occasion par certains sénateurs incontrôlables, y compris votre président. Sur ce, monsieur Burns, nous vous écoutons.

M. P. D. Burns, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: Merci, monsieur le président. Je voudrais dire tout d'abord que nous sommes heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant ce Comité. Comme vous l'avez signalé à juste titre, la nouvelle publiée ce matin souligne encore l'importance de notre comparution devant le Comité. Je tiens à vous présenter mes excuses à l'avance—nous avons déposé notre mémoire au complet auprès du greffier du Comité mais, malheureusement, il nous a été impossible de le faire circuler. Je suppose que ce sera fait.

Comme vous me l'avez demandé, monsieur le président, je voudrais présenter les membres de notre délégation. Je m'appelle Pat Burns. Je suis le président élu de l'Association et je suis également président-directeur général de La Confédération compagnie d'assurance-vie de Toronto. À ma gauche, se trouve Kevin Kavanaugh, président élu de l'Association cana-

[Text]

Health Insurance Association and President and Chief Executive Officer of The Great-West Life Assurance Company in Winnipeg. Seated to my right is Mark Daniels, President of the Canadian Life and Health Insurance Association. To the left of Mr. Kavanaugh is Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel of the Association.

If I may, I will make a couple of introductory remarks. As you suggested, Mr. Chairman, we would welcome any interruption as we go along.

Today we are representing our membership, which consists of 110 life and health insurance companies that do business in Canada. It is probably worthwhile to emphasize that what we are talking about here is the life and health insurance industry rather than the sister industry, which is the property and casualty homeowners and automobile insurance industry.

As I have already mentioned, we believe that your hearings have an unusual significance at this stage in the whole process of legislative reform and it has taken on added importance in the light of the news that we saw in the media this morning. I am sure that when senators issued their last report in May of 1986, they did not think they would be reconvening three years later to go over the same ground. Yet the ground really has changed considerably since then.

Seven months after the release of this committee's report, the government issued its blue paper, which once again changed some of the concepts in its original green paper. Since then, progress has been very slow, and at this moment we do not know if the government will get to the point of issuing the draft bills for trust and loan companies and banks before the end of this year.

In the meantime, as you pointed out in your terms of reference, the rapid changes that have taken place in the marketplace, especially in the international marketplace, are driving the forces of change at an increasing pace. At the same time, there have been major debates on the ownership of financial institutions that raise fundamental issues that deserve, we think, more study.

I mentioned that circumstances prevented us from getting our submission in the two official languages into your hands before today, so I would like to spend just a moment going over its central points. Then, of course, we would be glad to hear questions and to try to answer them.

To begin with, we were very mindful of your interest in the global perspective for financial institutions, and much more of our brief will dwell on this area. There are some striking differences between the markets and the corporate structures of life insurance companies when contrasted with other financial institutions. These differences are described at some length in our brief, but a couple of points, I think, are worthwhile highlighting here.

First, the Canadian domestic market for life insurance is itself international, with many non-resident companies doing business here. This has implications for international negotiations and for the entry of Canadian companies abroad.

[Traduction]

dienne des compagnies d'assurances de personnes et président-directeur général de la Great-West compagnie d'assurance-vie de Winnipeg. A ma droite se trouve Mark Daniels, président de notre Association. A la gauche de M. Kavanaugh se trouve Jean-Pierre Bernier, vice-président et avocat général de l'Association.

Si vous le permettez, je voudrais faire quelques remarques liminaires. Comme vous l'avez dit, monsieur le président, n'hésitez pas à nous interrompre au cours de notre exposé.

Nous représentons aujourd'hui les membres de notre association qui se compose de 110 compagnies d'assurances de personnes en activité au Canada. Il est peut-être utile de souligner que nous représentons le secteur de l'assurance-vie et de l'assurance-santé et non celui des compagnies d'assurances générales, qui s'occupe essentiellement d'assurance-maison et d'assurance-automobile.

Je le répète, nous estimons que vos audiences revêtent une importance toute particulière à ce stade du processus de modification de la législation, compte tenu surtout de la nouvelle parue dans les journaux ce matin. Lorsque les sénateurs ont publié leur dernier rapport en mai 1986, je suis sûr qu'ils ne s'attendaient pas à se réunir à nouveau trois ans plus tard pour examiner la même question. Toutefois, la situation a considérablement évolué depuis lors.

Sept mois après la publication du rapport du Comité, le gouvernement a produit son Livre bleu qui, encore une fois, modifiait certains principes de son Livre vert initial. Depuis lors, les progrès ont été très lents et à l'heure actuelle, nous ne savons pas si le gouvernement réussira à proposer les avant-projets de loi relatifs aux sociétés de fiducie et de prêt et aux banques avant la fin de l'année.

Dans l'intervalle, comme vous l'avez signalé dans votre mandat, l'évolution rapide qui s'est produite sur le marché, surtout à l'échelle internationale, a un effet d'entraînement extraordinaire. En même temps, d'importants débats sur la propriété des institutions financières soulèvent des questions fondamentales qui méritent, à notre avis, une étude approfondie.

J'ai signalé que certaines circonstances nous ont empêchés de vous faire parvenir notre mémoire dans les deux langues officielles avant aujourd'hui, et je voudrais pendant quelques instants en passer en revue les points principaux. Ensuite, bien entendu, nous serons heureux de répondre à vos questions dans la mesure du possible.

Tout d'abord, nous sommes tout à fait conscients de l'intérêt que vous portez à toute la question des institutions financières, et nous insisterons sur cette question dans notre mémoire. Il existe des différences marquées, au plan du marché et de la structure juridique, entre les compagnies d'assurance-vie et les autres institutions financières. Ces différences sont décrites en détail dans notre mémoire, mais deux aspects méritent d'être soulignés, à mon avis.

En premier lieu, le marché intérieur canadien de l'assurance-vie est lui-même international, puisqu'un grand nombre de compagnies non résidentes sont exploitées dans notre pays. Cette situation se répercute sur les négociations internationales

[Text]

On that point, bear in mind that life insurance is one of Canada's most important exports. Over five million people in more than 20 countries own policies with Canadian life insurance companies. Our industry has a major stake in the outcome of trading agreements such as the Free Trade Agreement with the United States, the European Community in 1992 and potential markets in the Pacific Rim.

In terms of the Free Trade Agreement, our brief emphasizes our support for free trade in insurance and financial services based on the principle of national treatment. We believe this principle was embodied in the Free Trade Agreement and that many benefits for both Canadian and American insurers derive from it. These are described in our brief and we point to one major problem. This, specifically, is the treatment of the 22 non-American foreign-owned life insurers which operate in Canada and their ability to own other financial institutions in Canada on the same basis as American insurers.

As to Europe, our brief points to our concerns about the reciprocity approach adopted by financial services directives. We are hopeful, however, that recent changes proposed in the European Community banking directive, based on market access and national treatment, will be applied. We also comment briefly on prospects for the Far East.

Let me turn to the legislative framework in Canada. Given our major stake in international markets for life insurance, we believe that Canada's regulatory framework must be updated and modernized to reflect these external developments. One of the problems that concerns us, for example, is that foreign subsidies and affiliates of Canadian life insurance companies must not become subject to double regulation. This occurs whenever Canadian legislation, which is often more restrictive, is superimposed on top of foreign legislation.

In the area of domestic policy issues, because our regulatory framework here in Canada is so crucial to our success in foreign markets, we have focused on two key issues: commercial links and the ownership of life insurance companies by the large Schedule A banks in Canada. As I suspect that we may have discussion in more detail on these issues, let me just touch briefly upon the main elements. First, as to commercial links, we see major drawbacks to an ownership policy that is based solely on the presence or absence of commercial links. At the same time, we do agree that rules relating to self-dealing and conflict of interest are necessary. But they need not be supplemented by ownership restrictions.

[Traduction]

et sur la pénétration des marchés étrangers par les compagnies canadiennes.

A ce sujet, n'oublions pas que l'assurance-vie représente le plus important produit d'exportation du Canada. Plus de cinq millions de personnes, dans plus de 20 pays, ont souscrit une police d'assurance auprès de compagnies d'assurance-vie canadiennes. Notre secteur d'activité est directement concerné par l'issue d'ententes commerciales comme l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, la Communauté européenne de 1992 et l'accès à d'éventuels marchés dans les pays du Pacifique.

En ce qui concerne l'Accord de libre-échange, nous rappelons dans notre mémoire que nous sommes favorables au libre-échange des services financiers et d'assurance fondé sur le principe du traitement national. A notre avis, ce principe était enchâssé dans l'Accord de libre-échange et il offre de nombreux avantages, tant aux assureurs canadiens qu'américains. Nous donnons quelques explications à ce sujet dans notre mémoire et soulignons un problème majeur. Il s'agit précisément du traitement des 22 compagnies d'assurance-vie étrangères, mais non américaines, qui sont exploitées au Canada et qui sont en mesure, au même titre que les compagnies d'assurance américaines, de prendre le contrôle d'autres institutions financières au Canada.

En ce qui concerne l'Europe, notre mémoire souligne nos préoccupations au sujet du principe de réciprocité adopté en vertu des directives sur les services financiers. Nous espérons toutefois que l'on appliquera les modifications proposées dernièrement dans la directive sur l'activité bancaire de la Communauté européenne, modifications fondées sur l'accès au marché et le traitement national. Nous faisons également quelques brèves observations sur les perspectives en Extrême-Orient.

Je voudrais aborder maintenant la question du cadre législatif au Canada. Étant donné les intérêts importants que nous détenons sur le marché international de l'assurance-vie, nous estimons que le cadre de réglementation au Canada doit être mis à jour et modernisé pour tenir compte de cette évolution du marché. L'un des problèmes qui nous préoccupent, par exemple, c'est que les sociétés affiliées et filiales étrangères des compagnies d'assurance-vie canadiennes ne devraient pas être assujetties à une double réglementation. Cela se produit lorsque la législation canadienne, souvent plus restrictive, se superpose à la législation étrangère.

En ce qui a trait aux questions de politique nationale, étant donné que notre réussite sur les marchés étrangers dépend fondamentalement du cadre de réglementation en vigueur au Canada, nous avons concentré notre attention sur deux questions principales: les liens avec le secteur commercial et le contrôle des compagnies d'assurance-vie par les principales banques canadiennes visées par l'Annexe A. Comme je suppose que nous discuterons de ces questions plus en détail, permettez-moi d'en souligner les grandes lignes. Tout d'abord, pour ce qui est des liens avec le secteur commercial, nous estimons qu'un régime de propriété fondé uniquement sur la présence ou l'absence de tels liens présente de sérieuses lacunes. En même temps, nous reconnaissons l'utilité des règles relatives aux tran-

[Text]

Second, we believe that there are some vitally important policy issues inherent in an ownership policy that would permit the large banks to own life insurance companies. If legislation proceeds without understanding these policy issues, we may well see virtually all the provision of major financial services in Canada in the future concentrated in the hands of a few commercial banks. The important point is that once we proceed down that road the situation will be irreversible. Our concern is that legislators and policy-makers simply do not know enough about the consequences of such action in the evolving market for financial services that warrants taking that kind of risk. The entire matter needs to be carefully examined and done so in an independent forum. Furthermore, while we believe that the consequences of ownership of life insurers by the large banks should be subject to further study, we do not believe that such a study should necessarily hinder the much delayed reform of our laws and regulations.

Mr. Chairman, I should like to complete my formal introductory remarks and entertain any questions that any members of the committee might like to direct to me.

The Chairman: I should like to ask one before I call on Senator Kirby. You expressed your concern about ownership of insurance companies by banks. What about trust companies, which already are in evidence? Why would you differentiate?

Mr. Burns: We are concerned on the issue of the concentration that the banks have. Your question is a valid one in the sense that, if instead the concern has to do with access to consumer markets, the large trust companies would then fall into the same area of concern. Perhaps Mr. Kavanaugh, who is vitally interested in this subject as well, would like to amplify my response to that.

Mr. Kevin Kavanaugh, President, Chief Executive Officer, Great-West Life Assurance Company, Winnipeg: I look at that from two perspectives. First, the major banks have \$454 billion of assets. The Royal Bank by itself has greater assets than the top seven Canadian life insurance companies. There is a tremendous concentration among that small grouping of banks.

The thing that you might reasonably speculate to happen if a bank was permitted to own a life insurance company, is that it would aggregate all the information that it has on all of its customers, for example, the name, marital status, age of children, net worth, size of assets, and so on. There is an immense diversity of lethal and marvellous marketing information on the generality of bank customers—not all, but the generality. What you would find, therefore, is a marketing program built on a computerized data base that would enable sophisticated and highly successful target marketing through the use of privileged information.

[Traduction]

sactions intéressées et aux conflits d'intérêts. Il est toutefois inutile d'adopter en plus un régime de propriété restrictif.

En second lieu, nous estimons que certaines questions de politique d'importance cruciale découlent d'un régime de propriété qui permettrait aux grandes banques de posséder des compagnies d'assurance-vie. Si la nouvelle loi est adoptée sans qu'on tienne compte de ces questions, politiques, il est fort possible que, à l'avenir, un petit groupe de banques commerciales ait le contrôle de pratiquement tous les services financiers importants au Canada. Ce qu'il importe de signaler, c'est que lorsque nous serons engagés dans cette voie, nous ne pourrions plus revenir en arrière. Nous craignons que les législateurs et les décideurs ne soient pas suffisamment au courant des conséquences de telles initiatives pour le marché des services financiers en pleine évolution pour prendre ce genre de risque. Il faut examiner toute cette question de façon approfondie et en faisant appel à une commission indépendante. En outre, même si les conséquences du contrôle des compagnies d'assurance-vie par les grandes banques doivent, à notre avis, faire l'objet d'une étude approfondie, celle-ci ne devrait pas nécessairement entraver la modification de nos lois et de nos règlements qui se fait attendre depuis longtemps.

Monsieur le président, je vais m'en tenir là pour ce qui est de mes remarques liminaires et je suis prêt à répondre aux questions que les membres du Comité voudront me poser.

Le président: J'ai une question à poser avant de donner la parole au sénateur Kirby. Vous avez dit que le fait que les banques possèdent les compagnies d'assurance vous préoccupe. Et les sociétés de fiducie, dont c'est déjà le cas? Pourquoi établir une distinction?

M. Burns: C'est la concentration des services dans les banques qui nous préoccupe. Votre question est valable dans la mesure où, si c'était l'accès au marché du consommateur qui nous préoccupait, alors les grandes sociétés de fiducie tomberaient dans la même catégorie. M. Kavanaugh, qui s'intéresse énormément à la question également, voudra peut-être ajouter quelque chose à ma réponse.

M. Kevin Kavanaugh, président-directeur général, La Great-West compagnie d'assurance-vie, Winnipeg: J'envisage la question sous deux angles différents. Tout d'abord, les principales banques ont un actif global de 454 milliards de dollars. La Banque royale à elle seule a des avoirs plus importants que les sept principales compagnies d'assurance-vie canadiennes. Il y a une énorme concentration parmi ce petit groupe de banques.

Si une banque était autorisée à acquérir une compagnie d'assurance-vie, on pourrait très bien envisager qu'elle compile tous les renseignements disponibles sur l'ensemble de ses clients, par exemple, le nom, l'état civil, l'âge des enfants, la valeur nette, l'importance des biens et ainsi de suite. Il existe énormément de renseignements divers et variés sur la plupart des clients des banques—pas la totalité, mais la plupart—dont l'utilisation à des fins commerciales pourrait être extrêmement dangereuse. Il lui serait alors possible de concevoir un programme de commercialisation fondé sur une base de données informatisées qui lui permettrait, grâce à l'utilisation de ren-

[Text]

The Chairman: But, Mr. Kavanaugh, my question was: Why do you tolerate trust companies having the same ability to own insurance companies and have data banks, and all kinds of information, in addition to the fact that some of our trust companies are now as large, or even larger, than some of the smaller chartered banks? I am trying to relate the two as to why you are able to tolerate one aspect of the financial institution side and not the other.

Mr. Kavanaugh: I would submit that it is an issue of size. I should think that the two largest trust companies—Canada Trust and Royal Trust—appropriately should be constrained as well as to ownership. Principally, it is an issue of size, coupled with the employment of privileged information that is gathered in the course of banking and depositing.

The argument is strongest in the context of the banks, because the depth and diversity of the information that they have is probably greater than it is with trust companies; but there is a problem of concentration associated with these large banks, and probably the two largest trust companies. Size is an important factor.

Senator Kirby: I was not going to ask this question, but I am curious, in light of Mr. Kavanaugh's comments, as to what the reply would be.

I do not understand what you mean by the potential for banks to use, in your words "privileged information." Can you give me an example of the kinds of things—for example, "target marketing", to use your words—that you think would be wrong?

Mr. Kavanaugh: For example, you are a farmer in Weyburn, Saskatchewan. The bank knows that the aggregated value of your tractor, equipment, and so on, is "X" amount. It knows what your indebtedness to the bank is. In other respects, it knows what your liabilities to everyone else is.

There is an axiom in the individual marketing piece of the life insurance business that if you make ten calls and are granted 3 interviews, you will make one sale. If you add to that process the private, confidential information that a bank has, you would change that ten, three, one, marketing relationship upside down. It would probably become ten, eight and five, or something of that order.

Senator Kirby: I understand why you make that linkage, and I understand that you have made that assumption.

Mr. Kavanaugh: Of course, my numbers are not in any way—

Senator Kirby: I am not even sure that I accept the basic principle. Nevertheless, go ahead.

Mr. Kavanaugh: I am trying to get at the fact that the employment of privileged information can be used to mount a different sort of marketing program. I would suggest that the intelligence, or the data that you have on customers—gathered

[Traduction]

seignements confidentiels et à des techniques promotionnelles très au point, d'atteindre ses cibles avec succès.

Le président: Monsieur Kavanaugh, je vous ai demandé pourquoi vous acceptez que les sociétés de fiducie soient en mesure de posséder des compagnies d'assurance et de constituer des banques de données, en accumulant toutes sortes de renseignements, alors que certaines d'entre elles sont actuellement aussi importantes, voire plus, que certaines de nos petites banques à charte? J'essaie d'établir un rapport entre les deux et de comprendre pourquoi vous tolérez la situation pour un groupe d'institutions financières mais pas pour l'autre.

M. Kavanaugh: C'est une question de taille, d'après moi. Il conviendrait, à mon avis, d'imposer des restrictions en matière de propriété aux deux principales sociétés de fiducie, Canada Trust et Royal Trust. C'est donc essentiellement une question de taille d'entreprise, ainsi que de l'utilisation de renseignements confidentiels recueillis dans le cadre d'activités bancaires et de dépôt.

Le risque est plus grand dans le cas des banques étant donné qu'elles possèdent des renseignements sans doute plus détaillés et variés que les sociétés de fiducie; toutefois, il y a aussi un problème de concentration dans ces grandes banques, et sans doute aussi dans les deux principales sociétés de fiducie. La taille de l'entreprise est donc un facteur important.

Le sénateur Kirby: Je ne comptais pas poser cette question, mais compte tenu des observations de M. Kavanaugh, j'aimerais savoir ce qu'il en pense.

Je ne comprends pas ce que vous entendez quand vous dites que les banques pourront utiliser, et ce sont vos propres termes, des «renseignements confidentiels». Pouvez-vous me citer un exemple d'activité—vous avez parlé notamment de commercialisation ciblée—qui serait répréhensible, à votre avis?

M. Kavanaugh: Prenons l'exemple d'un agriculteur de Weyburn, en Saskatchewan. La banque sait que la valeur cumulative de son tracteur, son matériel et autres équivaut à un montant «X». Elle sait combien lui doit l'agriculteur. A d'autres égards, elle sait à combien se montent ses diverses dettes.

Dans le domaine de l'assurance-vie, les techniques de vente individuelles reposent sur une hypothèse selon laquelle si vous communiquez avec 10 personnes et obtenez trois entrevues, vous êtes certain de faire une vente. Si l'on ajoute à ce système les renseignements personnels et confidentiels que possède la banque, ce rapport de 10-3-1 est totalement changé et devient sans doute de l'ordre de 10 visites pour huit entrevues et cinq ventes.

Le sénateur Kirby: Je comprends pourquoi vous établissez ce rapport et sur quoi se fonde cette hypothèse.

M. Kavanaugh: Bien entendu, mes chiffres ne sont nulle-ment...

Le sénateur Kirby: Je ne sais même pas si j'accepte le principe de base. Néanmoins, poursuivez.

M. Kavanaugh: J'essaie de vous faire comprendre que l'utilisation de renseignements confidentiels peut permettre de mettre sur pied un programme de commercialisation bien différent. A mon avis, les renseignements ou les données qu'on

[Text]

not for reasons that are pertinent to the sale of insurance but for reasons of granting credit and other relationships of the bank—then becomes employed advantageously. You really have to consider whether the employment of privileged information of this character is appropriate in the marketing of financial services.

Mr. Burns: I wonder if I could use an example from my own experience in Britain, where banks are allowed to own insurance companies.

Senator Kirby: I was going to raise that point.

Mr. Burns: However, this explanation is far less technical than Mr. Kavanaugh's explanation. We have had experiences with insurance contracts being paid through an arrangement, such as pre-authorized cheques with the banks, where the bank manager will typically urge the client to give him and his insurance company an opportunity to look at it and see whether he can come up with a different quotation.

We have also had situations where—and I have seen this among the larger banks in Britain—those people who have significant amounts of money in their savings accounts are circularized by the manager of the bank who says to them, "Why don't you put this into one of the investment vehicles available to our insurance company subsidiary?" We have had some experience in the United Kingdom of seeing this.

Senator Kirby: As a consumer, my reaction to your two examples is, "So what? If the bank's insurance company gives me a better deal, why don't I take it?" I understand why that is a problem for you from a competitive standpoint, but I am not sure that it is necessarily bad from the consumer's standpoint.

Mr. Kavanaugh: How would you feel if our company bought, say, the data base of H&R Block?

Senator Kirby: The question is: Is the data base of H&R Block subject to certain confidentiality rules? I do not know whether it is.

Mr. Kavanaugh: It would give us highly usable marketing information in terms of the marketability of RRSP balances, and that sort of thing. In other words, we would have access to all the data that is present in a tax return. Some people would think that that was a great abuse of confidential information. It is my contention that there would be great exploitation and abuse of confidential information if the banks owned life insurance companies.

Senator Kirby: Rather than pursue that, I wonder if I can raise three fairly quick questions. In your brief you talk about a study that is being done for the CLHIA by Coopers & Lybrand. My question is simply: Will that study be made available to the committee when it is completed? I gather from your brief it is still in draft form or still being worked on.

Mr. Burns: I think that is correct. I think it is our intention to make it available to you.

[Traduction]

possède sur les clients—recueillies non pas dans le but de vendre une assurance, mais d'accorder un crédit et pour d'autres transactions avec la banque—sont alors utilisés de façon abusive. Il y a lieu de se demander, en réalité, s'il est opportun d'utiliser des renseignements confidentiels de cette nature pour vendre des services financiers.

M. Burns: Si vous le permettez, j'aimerais citer un exemple tiré de mon expérience personnelle en Grande-Bretagne, où les banques sont autorisées à posséder des compagnies d'assurance.

Le sénateur Kirby: J'allais aborder la question.

M. Burns: Toutefois, cette explication est beaucoup moins technique que celle de M. Kavanaugh. Il est arrivé que des contrats d'assurance soient payés en vertu d'une entente, par exemple de dépôt de chèques autorisés au préalable auprès des banques, et que le directeur de la banque exhorte le client à lui permettre, ainsi qu'à sa compagnie d'assurance, d'examiner le dossier pour voir s'il est possible de lui offrir un taux différent.

Nous avons également déjà vu des cas—par exemple dans les principales banques de la Grande-Bretagne—où des gens ayant un compte d'épargne assez bien garni reçoivent des circulaires du directeur de la banque leur conseillant de placer leur argent en ayant recours aux services offerts par la compagnie d'assurance qui est une filiale de la banque. Ce genre de chose s'est déjà vu au Royaume-Uni.

Le sénateur Kirby: En tant que consommateur, voici ce que je répondrais aux exemples que vous avez cités: «Eh alors? Si la compagnie d'assurance de la banque m'offre un meilleur taux, pourquoi ne pas en profiter?» Je comprends que cela vous pose un problème sur le plan de la concurrence, mais je ne pense que ce soit nécessairement mauvais vu sous l'angle du consommateur.

M. Kavanaugh: Comment réagiriez-vous si votre compagnie achetait, disons, les renseignements que détient H&R Block?

Le sénateur Kirby: Il faudrait savoir si les données que possède H&R Block sont assujetties à certaines règles de confidentialité. Je ne sais pas si c'est le cas.

M. Kavanaugh: Cela nous fournirait des renseignements extrêmement utiles quant à la valeur marchande des comptes de REÉR et autres. Autrement dit, nous aurions accès à tous les renseignements qui figurent dans une déclaration d'impôt. Certains penseraient qu'il s'agit d'une utilisation très abusive de renseignements confidentiels. Je soutiens qu'il y aurait énormément d'abus dans ce domaine si les banques étaient propriétaires de compagnies d'assurance-vie.

Le sénateur Kirby: Au lieu de poursuivre dans cette veine, j'aimerais poser trois brèves questions. Dans votre mémoire, vous parlez d'une étude effectuée par Cooper & Lybrand pour le compte de votre association. Je voudrais simplement savoir si les résultats de cette étude seront communiqués au Comité lorsqu'elle sera terminée? D'après votre mémoire, je crois comprendre que le rapport est encore sous forme d'ébauche ou en cours d'élaboration.

M. Burns: C'est exact. Nous comptons vous communiquer les résultats de cette étude.

[Text]

Senator Kirby: May I ask a second question because, Mr. Burns, in your opening comments, and also in your brief, you used the word "concentration" in several places. I am always puzzled when people do that, because concentration is used in many ways by politicians. Concentration can mean two things. It can mean either market concentration or it can mean essentially concentration of economic power with the potential risks that has in a variety of ways. Given the way you have linked that concentration issue into the banks, it is unclear to me whether you are talking about market power issues, broad economic, or, conceivably indirectly, political power issues.

Mr. Burns: Primarily, I would say we are talking about the market concentration.

Senator Kirby: In the sense that the banks will wind up with the two largest shares of the financial services market and competition policy in an economic sense as opposed to a broader political economic sense?

Mr. Burns: That is correct.

Senator Kirby: I would like to ask two other quick questions, Mr. Chairman. Did the association make any representations when Quebec changed its legislation in 1984? I am thinking of the fact that insurance can be sold through various provincially chartered financial institutions in Quebec. Did the association make any representations at the time of that legislative change?

Mr. Burns: I think Mr. Bernier has a better handle on that than I do.

Mr. Jean-Pierre Bernier, Vice-President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: We did make representations on Bill C-75.

Senator Kirby: I do not know the number of the bill. Can you capsulize on what your representations said?

Mr. Bernier: We were generally satisfied with the expansion of powers that the Quebec government at the time was giving to the Quebec chartered life insurance companies.

Senator Kirby: It is interesting that you saw it as an expansion of insurance company charters as opposed to expanding necessarily the rights of deposit-taking financial institutions.

Mr. Bernier: In 1984 that bill was a piece of insurance legislation.

Senator Kirby: Which dealt with the distribution of insurance products?

Mr. Bernier: No, life insurance companies only. It is Bill 134 of this year from Quebec that deals with market intermediary including insurance agents and insurance brokers.

Senator Kirby: What is the essence of that bill?

Mr. Bernier: Essentially this bill will allow insurance agents and brokers to carry on a much larger portfolio of financial

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Puis-je poser une deuxième question au sujet du terme «concentration» que vous avez utilisé à plusieurs reprises, monsieur Burns, tant dans vos observations liminaires que dans votre mémoire. Je suis toujours sidéré de voir ce mot parce qu'il est utilisé à toutes les sauces par les responsables politiques. La concentration signifie deux choses. Il peut s'agir de la concentration du marché ou, fondamentalement, de la concentration du pouvoir économique avec les nombreux risques éventuels que cela comporte. Étant donné que vous avez utilisé le terme de concentration dans vos propos sur les banques, je ne comprends pas si vous voulez parler des problèmes de marché ou de questions d'ordre économique plus générales ou encore, indirectement, liées au pouvoir politique.

M. Burns: Je dirais que nous parlons principalement de la concentration du marché.

Le sénateur Kirby: Autrement dit, les banques se retrouveront avec les deux plus grandes parts du marché des services financiers et vous parlez de la politique en matière de concurrence au sens économique plutôt que dans un sens politique plus vaste?

M. Burns: C'est exact.

Le sénateur Kirby: Je voudrais poser deux autres brèves questions, monsieur le président. L'Association a-t-elle présenté des instances quand le Québec a modifié sa loi en 1984? Je pense au fait que, dans cette province, diverses banques à charte provinciale peuvent vendre de l'assurance. L'Association a-t-elle présenté des instances lorsque le Québec a modifié sa législation?

M. Burns: M. Bernier connaît mieux la question que moi.

M. Jean-Pierre Bernier, vice-président et conseiller, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: Nous avons présenté un mémoire au sujet de la Loi 75.

Le sénateur Kirby: Je ne connais pas le numéro de la loi. Pouvez-vous nous dire en quelques mots la teneur de votre intervention?

M. Bernier: Nous étions en général satisfaits de l'élargissement de pouvoirs que le gouvernement québécois de l'époque accordait aux compagnies d'assurance-vie à charte du Québec.

Le sénateur Kirby: Il est intéressant de noter que, selon vous, il s'agissait d'un élargissement des chartes des compagnies d'assurance plutôt que de l'accroissement des droits des institutions financières de dépôt.

M. Bernier: En 1984, ce projet de loi portait sur le secteur des assurances.

Le sénateur Kirby: Sur la vente des produits d'assurance?

M. Bernier: Non, uniquement sur les compagnies d'assurance-vie. C'est la Loi 134 proposée cette année par le gouvernement du Québec qui porte sur les intermédiaires, et notamment les agents et courtiers d'assurance.

Le sénateur Kirby: Quelle est la teneur de ce projet de loi?

M. Bernier: Pour l'essentiel, il vise à autoriser les agents et courtiers d'assurance à détenir un portefeuille beaucoup plus

[Text]

products and services. It will allow insurance agents and brokers to organize themselves into a multi-disciplinary or multi-functioning—

Senator Kirby: It is the 1984 bill that allows insurance to be sold through provincially chartered financial institutions, like the caisse populaire and like the credit unions in British Columbia, to take another example.

Mr. Bernier: It is my understanding that the caisse populaire had that power through the fact that they had the power of a natural person.

Senator Kirby: Do you object to them having that power or the credit unions in British Columbia, since we have the Association of Credit Unions?

Mr. Bernier: In Quebec we did not object.

Senator Kirby: Would you object to banks having that power?

Mr. Bernier: We are supporting the federal government's position that banks and federal deposit-taking institutions should not be allowed to retail insurance.

Senator Kirby: That is what puzzles me. I thought that is what you said. I do not understand the logic that says it is okay for credit unions in British Columbia to do certain things and it is okay for caisses populaires in Quebec to do certain things, but it is not okay for something we happen to call banks. In my view credit unions and caisses populaires is nothing but deposit-taking institutions so I do not understand the logic that says some can do it and some cannot. I am troubled by the artificial distinction that says, "Yes, we are going to collapse the four pillars but, by the way, we are going to look at banks as something different". That is just a comment. I do not know if the witness wants to comment.

Senator Frith: Mr. Burns, I take it there is no real difference between a summary and an executive summary; is there?

Mr. Burns: No.

Senator Frith: The issues that you succinctly outline on pages one and two of your summary, are issues on which a number of institutions in your industry have conflicting views. For example, you say on page 2, "the CLHIA sees significant drawbacks to an ownership policy based solely on the presence or absence of commercial links." There would be people in the industry that would not agree with that, I take it.

Mr. Burns: I would say there is a pretty broad consensus that supports that view.

Senator Frith: Is there a pretty broad consensus on most of the opinions that you have?

Mr. Burns: I would say so.

[Traduction]

important de produits et services financiers. Il leur permet également de s'organiser en groupe pluridisciplinaire ou à fonctions multiples . . .

Le sénateur Kirby: Le projet de loi de 1984 autorise la vente de produits d'assurance par l'entremise des institutions financières à charte provinciale, comme les caisses populaires et les caisses de crédit de la Colombie-Britannique, pour citer un autre exemple.

M. Bernier: D'après mes renseignements, la caisse populaire détenait ce pouvoir puisqu'elle était assimilée à une personne physique.

Le sénateur Kirby: Vous opposez-vous à l'idée de leur accorder ce pouvoir, ou aux caisses de crédit de la Colombie-Britannique, puisque nous avons l'Association des caisses de crédit?

M. Bernier: Au Québec, nous ne nous y sommes pas opposés.

Le sénateur Kirby: Refuseriez-vous d'accorder ce pouvoir aux banques?

M. Bernier: Nous appuyons la position du gouvernement fédéral selon laquelle les banques et les institutions fédérales de dépôt ne devraient pas être autorisées à vendre de l'assurance directement aux consommateurs.

Le sénateur Kirby: C'est ce qui me sidère. C'est bien ce que j'avais compris. Je ne comprends pas par quelle logique vous acceptez que les caisses d'épargne et de crédit de la Colombie-Britannique ou les caisses populaires du Québec mènent certaines activités, mais vous refusez d'accorder les mêmes pouvoirs à ce que nous appelons les banques. A mon avis, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires ne sont ni plus ni moins que des institutions de dépôt et c'est pourquoi je ne comprends pas ce qui motive cette prise de position. Cette distinction artificielle me gêne. Vous dites que vous allez démanteler les quatre piliers, mais que, incidemment, vous allez accorder un traitement différent aux banques. Voilà la remarque que je voulais faire. Le témoin voudra peut-être y répondre.

Le sénateur Frith: Monsieur Burns, je suppose qu'il n'y a pas véritablement de différence entre un sommaire et un sommaire à l'intention de la direction, n'est-ce pas?

M. Burns: Non.

Le sénateur Frith: Aux pages 1 et 2 de votre sommaire, vous soulevez brièvement des questions sur lesquelles certaines institutions dans votre secteur d'activité ne sont pas d'accord. Par exemple, vous dites à la page 2 que, selon votre association, un régime de propriété fondé uniquement sur la présence ou l'absence de liens avec le secteur commercial présente de sérieuses lacunes. Certains intervenants du secteur ne partageant sans doute pas cet avis, n'est-ce pas?

M. Burns: Je dirais que cela reflète l'avis d'une grande majorité d'entre eux.

Le sénateur Frith: La majorité des intervenants partagent vos opinions?

M. Burns: Je pense que oui.

[Text]

Senator Frith: Mr. Evans, who is here, is quoted in an article in the *Globe and Mail* as saying,

The Prime Minister's Office is saying they are not going to give this a priority as long as the industry cannot get its act together, said John Evans, President of the Trust Companies Association.

Mr. Burns: Mr. Evans could answer that himself, but I interpreted that as meaning the financial industry, unless it gets its act together. In other words, unless the trust companies and the banks and the insurance industry come together, it is interpretation is that the Prime Minister is unlikely to . . . but my own interpretation may be incorrect.

Senator Frith: As I understand it, one of the reasons we are here today is that the industry hopes that this committee will make recommendations that might assist the industry to "get its act together"?

Mr. Burns: Yes.

Senator Frith: Do you predict there is a good chance that the industry will get its act together?

Mr. Burns: I would not want to quote odds on that, senator.

Senator Frith: And if you did, they would be a lot longer than even money?

Mr. Burns: I would say so, given the widespread concern within the life insurance industry about the potential damage that would be caused by allowing banks to own insurance companies. I think there is a fairly wide gap between the insurance industry and the banking industry on that topic.

Senator Frith: Then if the Prime Minister is quoted correctly, it is going to be a long time before the government is going to give it any priority, because they are waiting for the industry to get its act together. Just to look at it from our point of view and the energy we are putting into it, do you think that we can help the industry get its act together by recommendations or will we have to make choices that will leave the industry without its act together and, therefore, the Prime Minister looking at other priorities?

Mr. Burns: It was not our intention to come here this morning with a specific proposal in this direction, but one possible outcome of all of this—and accentuated a little bit by the apparent extra time there would be—would be to consider seriously those issues where the financial group of industries cannot get its act together, and put those aside until further study—an independent manner has been looked at—and proceed, however, with all of the rest of the other changes.

Senator Frith: To isolate the consensus items.

Mr. Burns: Yes. I think the number of items where there is disagreement are few, but they are major items.

Senator Poitras: Do I understand that you agree with the statement of the president of one of your companies who made a speech to your association last week against the position of the bank?

[Traduction]

Le sénateur Frith: Dans un article du *Globe and Mail*, on rapporte les propos suivants de M. Evans, qui est parmi nous:

Le Cabinet du premier ministre aurait indiqué qu'il n'examinerait pas cette question en priorité tant que les divers intervenants du secteur ne s'entendraient pas, a déclaré John Evans, président de L'Association des compagnies de fiducie.

M. Burns: M. Evans pourrait répondre lui-même, mais, d'après mon interprétation, cette observation s'adresse au secteur financier. Autrement dit, tant que les sociétés de fiducie, les banques et les compagnies d'assurance ne s'entendront pas, d'après lui, le premier ministre ne va vraisemblablement pas . . . mon interprétation n'est peut-être pas la bonne.

Le sénateur Frith: D'après moi, si nous sommes ici aujourd'hui, c'est entre autres parce que les intervenants de ce secteur espèrent que le Comité formulera des recommandations susceptibles de les aider à «s'entendre».

M. Burns: En effet.

Le sénateur Frith: Y a-t-il, selon vous, de bonnes chances que les intervenants réussissent à s'entendre?

M. Burns: Je préfère ne pas spéculer sur cette question, sénateur.

Le sénateur Frith: Si vous le faisiez, cela irait plus loin que de simples considérations financières?

M. Burns: Je pense que oui, compte tenu des nombreuses inquiétudes qu'éprouvent les compagnies d'assurance-vie au sujet du préjudice éventuel qu'elles subiraient si les banques étaient autorisées à posséder une compagnie d'assurance. Sur cette question, le secteur des assurances et le secteur bancaire ne sont pas du tout du même avis.

Le sénateur Frith: Si l'on a bien rapporté les propos du premier ministre, donc, ce n'est pas demain que le gouvernement va accorder la priorité à cette question puisqu'il attend que les intervenants s'entendent. Quant à nous, grâce au temps et à l'énergie que nous consacrons à cette question, pourrions-nous, à votre avis, aider les intervenants à s'entendre en formulant des recommandations ou devons-nous faire des choix qui ne favoriseront pas ce consensus, de sorte que cette question restera au bas de la liste de priorités du premier ministre?

M. Burns: Nous ne comptons pas venir ici ce matin pour formuler une proposition précise dans ce sens, mais ce qui serait possible—d'autant plus que l'on disposerait, semble-t-il, d'un délai supplémentaire—serait d'examiner sérieusement les questions sur lesquelles les intervenants du secteur financier ne réussissent pas à s'entendre et les réserver pour les examiner à une date ultérieure. On pourrait envisager une étude indépendante et apporter ensuite toutes les autres modifications.

Le sénateur Frith: Pour isoler les questions sur lesquelles tout le monde s'entend.

M. Burns: Oui. Les questions sujettes à controverse sont peu nombreuses, mais elles sont importantes.

Le sénateur Poitras: Si j'ai bien compris, vous approuvez la déclaration du président de l'une de vos sociétés qui a fait un discours la semaine dernière devant votre association dans lequel il critiquait la position de la banque?

[Text]

Mr. Kavanaugh: Yes, I read the speech.

Senator Poitras: And the association agrees with that position?

The Chairman: What speech? Some of us are not aware of it.

Senator Kirby: It is a speech made by the president of Sun Life.

Senator Poitras: The president of Sun Life addressed the association last week where he took a stand—

Mr. Burns: I believe parts of it are quoted in our submission.

Senator Poitras: That is what I wanted to know.

Mr. Burns: In the submission we say that we think Mr. McNeil is on solid ground.

Senator Poitras: But my question is on free trade. I understand you favour free trade. I also understand that Canadian companies write much more business in foreign countries, including the United States, than do the U.S. companies. You have that in your appendix. On the other hand, I understand U.S. companies are not allowed to buy control of Canadian life insurance companies. What is the situation and how do you see it in the future?

Mr. Bernier: The American life insurance companies, as a result of the Free Trade Agreement and amendments to the Bank Act, the Trust and Loan Companies Act and the Canadian British Insurance Companies Act, are now able to acquire existing Canadian owned life insurance companies, which they were not able to do before the Free Trade Agreement.

Senator Poitras: Do you object to that?

Mr. Bernier: No.

Senator Poitras: How could our companies benefit under free trade in the future? If they are permitted to buy our companies, how are we protected and how could we benefit from that?

Mr. Bernier: Mutualization is a means of protection in our industry against foreign takeover, and it was extensively used in the late 1950s and early 1960s.

Mr. Kavanaugh: We are free to buy life insurance companies in the United States and—

Senator Frith: Have you always been?

Mr. Kavanaugh: I do not know the history of it, but in my career—

Senator Frith: Certainly it has not been because of the FTA.

Mr. Kavanaugh: No. There have been some irritants over time in doing business in the United States, but the business of

[Traduction]

M. Kavanaugh: Oui, j'ai lu le discours.

Le sénateur Poitras: Et l'Association approuve cette prise de position?

Le président: De quel discours s'agit-il? Certains d'entre nous n'en ont pas entendu parler.

Le sénateur Kirby: C'est un discours qu'a prononcé le président de la compagnie Sun Life.

Le sénateur Poitras: La semaine dernière, le président de la Sun Life a pris la parole devant l'Association et il a pris position . . .

M. Burns: Sauf erreur, certains extraits de son discours sont cités dans notre mémoire.

Le sénateur Poitras: C'est ce que je voulais savoir.

M. Burns: Dans le mémoire, nous disons que, selon nous, M. McNeil sait de quoi il parle.

Le sénateur Poitras: Ma question porte sur le libre-échange, que vous approuvez, sauf erreur. Je crois savoir également que les sociétés canadiennes font beaucoup plus d'affaires dans les pays étrangers, y compris aux États-Unis, que les sociétés américaines. Vous le mentionnez dans votre annexe. Par ailleurs, je pense que les sociétés américaines ne sont pas autorisées à prendre le contrôle des compagnies d'assurance-vie canadiennes. Qu'en est-il et comment envisagez-vous l'avenir?

M. Bernier: En vertu de l'Accord de libre-échange et des modifications apportées à la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies fiduciaires et compagnies de prêt et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, les compagnies d'assurance-vie américaines peuvent désormais prendre le contrôle de compagnies d'assurance-vie canadiennes déjà existantes, ce qui n'était pas le cas avant l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Poitras: Êtes-vous contre cette situation?

M. Bernier: Non.

Le sénateur Poitras: Comment nos sociétés peuvent-elles profiter du libre-échange à l'avenir? Si les compagnies américaines sont autorisées à racheter nos sociétés, comment pouvons-nous nous protéger et en quoi cela peut-il nous être avantageux?

M. Bernier: La création de mutuelles permet de protéger notre secteur contre les prises de contrôle étrangères, et vers la fin des années 50 et le début des années 60, on a eu très souvent recours à ce moyen.

M. Kavanaugh: Nous sommes libres d'acheter des compagnies d'assurance-vie aux États-Unis et . . .

Le sénateur Frith: Avez-vous toujours eu ce droit?

M. Kavanaugh: Je ne sais pas ce qui se faisait dans le temps, mais au cours de ma carrière . . .

Le sénateur Frith: Ce n'est assurément pas dû à l'Accord de libre-échange.

M. Kavanaugh: Non. Nous avons dû surmonter quelques problèmes au fil des ans pour exercer nos activités aux États-

[Text]

our company is greater in the United States than it is Canada, and in the last 10 years we have concentrated in building our business there. Confederation Life is a worthy opponent of us in the marketplace every day in the United States, and I think on balance we have done very well there.

Mr. Burns: I think the senators should be aware of the extent of internationalization of the insurance industry. Among the largest companies in the life insurance industry, two stand out as being almost totally Canadian—that is, London Life and Mutual. Instead, if you look at the others of the top 10, you have companies like Great West, Confederation, Sun, Crown and Manufacturers that are very major players in the United States marketplace. Interestingly, along side that, although Great West does not operate in Britain, you also have four very strong Canadian companies that have significant market shares in the British market—ourselves, Canada Life, Manufacturers and Sun. I do not know what the numbers are for some of the companies. My own company receives approximately 55 to 60 per cent of its revenues from non-domestic business. I think Crown Life would receive something in the order of 70 per cent. Manufacturers would be well over 50 per cent, with a strong position in Hong Kong as well as in the—

Senator Frith: These are all Canadian companies that you are talking about?

Mr. Burns: These are all Canadian companies with their home offices and their corporate governments all handled in the Canadian context, yes.

Senator Ottenheimer: I wanted to ask a question with respect to the European market, but as a follow-up to your answer to Senator Frith's last question, as I understood it, it was to the effect that you thought it would be advisable for the government to proceed with new legislation in those areas where there was consensus—

Mr. Burns: That is correct.

Senator Ottenheimer: —and presumably leave the status quo in areas where there was not consensus. Would such a regime be viable and practical? Can it be done?

Mr. Burns: We believe so.

Senator Ottenheimer: It can be done without prejudicing the activities of those financial institutions, which position will remain as a status quo because they are not involved in the consensus?

Mr. Burns: If I could use the two examples that we have identified where there is not agreement within the broad players of the financial industry, one would be ownership of insurance companies by banks and, even more broadly, the whole question of ownership as it relates to commercial linkage and all of that.

Senator Frith: As you have said, there are not many of them, but they are large companies.

[Traduction]

Unis, mais notre compagnie a une clientèle plus importante dans ce pays qu'au Canada; depuis 10 ans, nous concentrons nos efforts sur le marché américain, où nous soutenons continuellement la concurrence de la compagnie Confédération qui est un adversaire digne de nous. Dans l'ensemble, nous avons obtenu d'excellents résultats aux États-Unis.

M. Burns: Les sénateurs doivent bien comprendre le caractère international du secteur des assurances. Dans le secteur de l'assurance-vie, deux des principales compagnies appartiennent presque en totalité à des intérêts canadiens: la London Life et la Mutuelle. Par contre, si l'on considère les autres compagnies qui font partie des 10 premières, par exemple la Great-West, la Confederation, Sun Life, Crown et Manufacturers, elles occupent une place importante sur le marché américain. Fait intéressant à noter, parallèlement, même si la Great-West n'est pas exploitée en Grande-Bretagne, il y a également quatre grandes compagnies canadiennes qui détiennent une part importante du marché britannique: la nôtre, Canada Vie, Manufacturers et Sunlife. Je ne connais pas les chiffres d'affaires de certaines des sociétés. Pour la nôtre, de 55 à 60 p. 100 des recettes proviennent de ventes dans d'autres pays. Dans le cas de Crown, je pense que 70 p. 100 des recettes découlent des activités à l'étranger, contre plus de 50 p. 100 pour Manufacturers qui est bien implantée sur le marché hong-kongois ainsi que dans les...

Le sénateur Frith: Ce sont toutes des compagnies canadiennes?

M. Burns: Oui, ce sont toutes des compagnies canadiennes dont le siège social et les administrateurs se trouvent au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: Je voulais poser une question au sujet du marché européen, mais je voudrais revenir sur la réponse que vous avez fournie à la dernière question du sénateur Frith. Si j'ai bien compris, vous avez dit que, à votre avis, il serait souhaitable que le gouvernement adopte de nouvelles dispositions législatives dans les secteurs qui font l'objet d'un consensus.

M. Burns: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Et l'on maintiendrait le *statu quo*, je suppose, dans les secteurs où les intervenants ne s'entendent pas. Un tel régime serait-il viable et pratique? Peut-on procéder ainsi?

M. Burns: D'après nous, oui.

Le sénateur Ottenheimer: Ce serait possible sans nuire aux activités des institutions financières dont la situation ne changerait pas puisqu'elles ne sont pas d'accord avec les autres?

M. Burns: Nous avons cité deux cas où, d'après nous, les principaux intervenants du secteur financier ne s'entendent pas: le contrôle par les banques des compagnies d'assurance et, sur un plan plus général, toute la question de la propriété en ce qui a trait aux liens commerciaux et autres.

Le sénateur Frith: Comme vous l'avez dit, les questions épineuses ne sont pas nombreuses, mais elles sont de taille.

[Text]

Mr. Burns: They are tough, but I would think it would be a major accomplishment if legislation on all but those two subjects—or all but that one subject if you like—moved forward. It would be practical, and I do not think it would cripple anyone. As we say in our brief, this is an irreversible process. If we go ahead without enough information, there is no turning back.

Senator Ottenheimer: I cannot pursue this because it is not an area in which I am sufficiently knowledgeable.

Mr. Kavanaugh: If I could add that it has been a very long time since there has been any revision in the insurance governments, 60 years in fact, and there is an accumulation of things that are not controversial and that appear at this juncture to have been well thought through. The people in our company think it would be a great pity if we could not move on those things that are not controversial, that have seemingly been resolved and thought through, and then attack in some other open forum the issues that still divide us.

Senator Frith: Will your people tell us what those items are?

Mr. Kavanaugh: The ones on which—

Senator Simard: The ones that they can agree on.

Senator Frith: The ones that you think are right for decision.

Mr. Kavanaugh: It can be very easily supplied.

Senator Frith: I think it would be useful for the committee to have that.

Senator Ottenheimer: I suppose the philosophy behind that is the perfect is sometimes the enemy of the good.

The Chairman: Other than ownership and the possible sale of life insurance by banks, what are the other major areas of disagreement that should be put aside?

Mr. Burns: None come readily to mind, but I would not want to go on record as saying that we know that there are none.

The Chairman: Those are the two major ones. I will have some comments in due course, but I want to let Senator Ottenheimer finish.

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Chairman. In your brief and the position you took points out the importance of the European market and how you view it. I assume that is related to Europe 1992 and also the presence of European insurance companies in the Canadian market. I have a three-part question. Do you see significant additional opportunities for Canadian activity in western Europe after 1992? Secondly, do you see greatly increased competition from European insurance activities in Canada? Thirdly, you point out the problems that reciprocity has and then welcome a new definition given to it as effective access and national treatment. Obviously what that means, from the Canadian point of view, is that if

[Traduction]

M. Burns: Elles sont épineuses, mais je pense que nous ferions de gros progrès en adoptant des dispositions législatives à l'égard de toutes les questions sauf ces deux-là—ou du moins sauf cette grande question, si vous voulez. Ce serait utile, sans nuire à personne. Comme nous le disons dans notre mémoire, c'est un processus irréversible. Si nous allons de l'avant sans avoir en main toutes les données du problème, nous ne pourrions plus faire machine arrière.

Le sénateur Ottenheimer: Il m'est impossible de poursuivre cette discussion, car je ne suis pas suffisamment compétent en la matière.

M. Kavanaugh: J'ajoute que l'administration du secteur des assurances n'a pas fait l'objet de modification depuis très longtemps, depuis 60 ans en réalité; il y a une foule de questions qui ne sont pas controversées et qui semblent, à ce point, avoir été examinées en détail. Les responsables de notre société estiment qu'il serait regrettable de ne pas donner suite aux questions qui ne sont pas controversées et qui ont été réglées, apparemment, après mûre réflexion, pour se pencher ensuite, dans le cadre d'un autre débat public, sur les problèmes qui continuent à nous diviser.

Le sénateur Frith: Nous direz-vous quelles sont ces questions?

M. Kavanaugh: Celles qui...

Le sénateur Simard: Celles qui ne sont pas controversées.

Le sénateur Frith: Celles qui, à votre avis, peuvent faire l'objet d'une décision.

M. Kavanaugh: Nous pouvons aisément vous fournir ces renseignements.

Le sénateur Frith: Il serait utile au Comité de les avoir.

Le sénateur Ottenheimer: Je suppose que l'on part du principe que le mieux est parfois l'ennemi du bien.

Le président: Outre la propriété et la vente éventuelle d'assurance-vie par les banques, quels sont les autres principaux points de désaccord qu'il conviendrait de laisser de côté pour le moment?

M. Burns: A première vue, je n'en vois pas d'autres, mais je ne voudrais pas laisser entendre publiquement que nous savons qu'il n'y en a aucun.

Le président: Ce sont donc les deux principaux points de désaccord. J'aurais des observations à formuler en temps voulu, mais je vais laisser finir le sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, monsieur le président. Votre mémoire et votre prise de position soulignent l'importance du marché européen et votre conception de celui-ci. Je suppose que vous faites allusion à l'Europe de 1992 ainsi qu'à la présence des compagnies d'assurance européenne sur le marché canadien. Ma question est en trois volets. A votre avis, de nouvelles possibilités importantes s'offriront-elles aux sociétés canadiennes en Europe de l'Ouest après 1992? En second lieu, peut-on s'attendre à une concurrence accrue de la part des compagnies d'assurance européennes au Canada? Troisièmement, vous signalez que la réciprocité pose certains problèmes et vous dites ensuite qu'il convient d'en donner une nouvelle

[Text]

West German, U.K. and a French insurance companies are going to operate in Canada, they will operate on the same field and in the same way as if they were Canadian companies. But for a Canadian company, let us say, operating in those three countries, will the principle of national treatment mean that there are three regimes and that this company must adapt itself to three different legal regimes, or does it mean that there will be national treatment in Europe in the sense of a unified or harmonized European regime?

Mr. Burns: Perhaps Mr. Bernier could respond to your question, senator.

Mr. Bernier: I can answer the second and third questions.

Mr. Burns: I will come back to the first.

Mr. Bernier: With respect to the second question, chart 2 of our appendix at the second last page of our submission indicates that the British and European companies have gradually increased their share of the Canadian market from 2.0 per cent in 1940 to 5.72 per cent in 1988, as opposed to the Americans. So, yes, there are opportunities in Canada for European insurance companies.

With respect to your third question on reciprocity and national treatment in Europe 1992, it is my understanding that in order to be able to benefit from what the Europeans call the "single passport" concept in Europe, there will be a tremendous harmonization of rules and regulations, particularly with respect to prudential standards such as capital, equity and so on. However, in order for Canadian life companies to be able to benefit from Europe 1992, they will have to create a subsidiary European-incorporated company. That will be necessary in order to benefit from harmonization and national treatment. They will not benefit from national treatment in Europe if they operate on a branch basis, as is currently the case in the United Kingdom. They have to receive the European entity through incorporation. They will be treated equally, with respect to all insurance matters and related services, with their counterparts in Europe.

Mr. Burns: I would come back, senator, to your first question. It is probably inappropriate, really, for an association to try to speculate as to what will be the response of Canadian insurers to take advantage of Europe 1992. The companies in the industry seem to divide themselves. Some companies have a program of geographic diversification. I know of some companies that have applications now, typically not in the European market, but, rather, in the Pacific Rim. I know of companies that have made application to Korea. Many covet the Japanese market, but, of course, that is a closed shop at the moment.

[Traduction]

définition englobant l'accès au marché et le traitement national. Du point de vue canadien, cela signifie de toute évidence que si les compagnies d'assurance ouest-allemandes, britanniques et françaises veulent exercer leurs activités au Canada, elles le feront sur un pied d'égalité avec les compagnies canadiennes. Toutefois, lorsqu'une société canadienne, disons, est exploitée dans ces trois pays, le principe du traitement national signifie-t-il qu'elle doit s'adapter à trois régimes juridiques différents, ou peut-on en conclure que le traitement national s'appliquera à toute l'Europe, en vertu d'un régime européen unifié ou harmonisé?

M. Burns: M. Bernier pourra peut-être répondre à votre question, sénateur.

M. Bernier: Je peux répondre aux deuxième et troisième questions.

M. Burns: Je reviendrai sur la première.

M. Bernier: Pour répondre à votre deuxième question, si vous consultez le tableau 2 figurant dans notre annexe, à l'avant-dernière page de notre mémoire, vous constaterez que les sociétés britanniques et européennes ont peu à peu accru leur part du marché canadien, laquelle est passée de 2 p. 100 en 1940 à 5,72 p. 100 en 1988, contrairement aux compagnies américaines. On peut donc dire qu'il existe effectivement des possibilités au Canada pour les compagnies d'assurance européennes.

Quant à votre troisième question portant sur la réciprocité et le traitement national dans l'Europe de 1992, d'après mes renseignements, en vue de profiter de ce que les Européens appellent le concept du «passeport unique» en Europe, il faudra harmoniser totalement les règlements en vigueur, surtout en ce qui a trait aux normes de prudence relatives aux capitaux, aux actions et autres. Toutefois, si elles veulent profiter des possibilités qu'offre l'Europe de 1992, les compagnies d'assurance-vie canadiennes devront créer une filiale européenne. Cette mesure sera nécessaire pour bénéficier de l'harmonisation et du traitement national. Les compagnies canadiennes ne pourront pas se prévaloir du traitement national en Europe si elles fonctionnent selon un système de succursales, comme c'est le cas actuellement au Royaume-Uni. Elles devront constituer une société européenne en bonne et due forme. Elles seront alors traitées sur un pied d'égalité avec les compagnies d'assurance européennes, pour tout ce qui concerne les questions d'assurance et services connexes.

M. Burns: Je voudrais revenir sur votre première question, sénateur. Il serait sans doute inopportun de la part d'une association de spéculer sur la réaction éventuelle des compagnies d'assurance canadiennes face aux possibilités qu'offre le marché européen de 1992. Les intervenants du secteur semblent divisés sur cette question. Certaines sociétés appliquent un programme de diversification géographique. Je sais que certaines d'entre elles ont déjà présenté des demandes, pas nécessairement sur le marché européen, mais plutôt dans les pays du Pacifique. Je connais certaines compagnies qui ont fait une demande à la Corée. Bon nombre d'entre elles convoitent le marché japonais, mais celui-ci nous est fermé pour le moment, comme vous le savez.

[Text]

In the case of my own company, where we operate in just three countries, really, Britain, the United States and Canada, our view is that we have no interest in going beyond those three for the foreseeable future because there are such attractive opportunities there in the meantime. What I could not say is whether there is a defensive strategy that we should be undertaking in Europe to make sure that we do not lose market share in Britain as a result of European companies moving in there.

With respect to the United States, my intelligence would tell me that there are more American companies that are looking rather hungrily at the European market. They may very well move in there, and probably more aggressively than the Canadian companies.

Senator Frith: You are not making any distinction between continental Europe and Britain in your last statement, are you? What do you mean by the European market?

Mr. Burns: As I use the term "European" there I mean continental Europe.

The Chairman: I should like to ask one or two questions, and I advise our committee that we should go on for another 15 minutes, perhaps. That is all the time we have for the representatives of the insurance industry because witnesses representing trust companies wish to be heard before this meeting adjourns.

I have mentioned this point to our committee several times, I believe. In a speech delivered October 26 by the Honourable Gilles Loisel, Minister of State (Finance), to the Insurance Broker's Association of Ontario, a rather startling comment was made. He said:

It is also worth noting that the government's reform initiative will include important new powers for insurance companies as well as trust and loan companies in the area of commercial and personal lending. These should help stimulate increased competition in these markets and make non-bank institutions much more competitive with banks.

When I asked a representative of the bank association whether that bothered him, the answer was "no". My question to you is: Although I am sure that you are aware of the implications of this, have you had discussions with the department, with the minister, in this regard? It opens a whole new field of personal and commercial lending that is not available to insurance and trust companies. Has there been a deal struck? Is this a way of throwing something to your industry and the trust industry to allow banks to sell insurance and do other things? Could you, perhaps, give us a little background? This is a startling statement, to me, at least, and I would like to get your reaction.

Mr. Burns: I believe, going back in history, that right from the first paper—which, I suppose, was the green paper under Barbara McDougall, who was then Minister of State

[Traduction]

Quant à notre compagnie, elle est exploitée dans trois pays seulement, à savoir la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada, et nous estimons n'avoir aucun intérêt à essayer de pénétrer d'autres marchés dans un avenir prévisible parce que ces trois nous offrent déjà des possibilités très intéressantes. Par contre, je ne sais pas s'il nous faudra appliquer une stratégie de défense en Europe pour nous assurer que notre part du marché britannique ne nous échappera pas lorsque les autres compagnies européennes y auront accès.

Quant aux États-Unis, mon instinct me dit qu'un plus grand nombre de compagnies américaines sont tournées avidement vers le marché européen. Il est fort possible qu'elles pénètrent ce marché et sans doute de façon beaucoup plus dynamique que les compagnies canadiennes.

Le sénateur Frith: Vous ne faites aucune distinction entre l'Europe continentale et la Grande-Bretagne dans ce que vous venez de dire, n'est-ce pas? Qu'entendez-vous par marché européen?

M. Burns: Lorsque j'emploie le terme «européen», je parle de l'Europe continentale.

Le président: Je voudrais poser une ou deux questions, et je signale aux membres du Comité qu'il nous reste une quinzaine de minutes. C'est tout le temps dont nous disposons pour entendre les représentants du secteur des assurances car les témoins qui représentent le secteur fiduciaire veulent comparaître avant que nous ne levions la séance.

J'ai déjà signalé la chose à plusieurs reprises à notre Comité, sauf erreur. Dans un discours qu'il a prononcé le 26 octobre dernier devant l'Association des courtiers d'assurance de l'Ontario, l'honorable Gilles Loisel, ministre d'État aux Finances, a fait une remarque plutôt surprenante. Voici ce qu'il a dit:

Il est utile de signaler également que les mesures de réforme prévues par le gouvernement prévoiront de nouveaux pouvoirs importants pour les compagnies d'assurance ainsi que pour les sociétés de fiducie et de prêt dans le secteur des prêts commerciaux et personnels. Ces mesures devraient contribuer à stimuler la concurrence sur ces marchés et à rendre les institutions non bancaires beaucoup plus concurrentielles avec les banques.

Lorsque j'ai demandé à un représentant de l'association bancaire si cette déclaration le préoccupait, il m'a répondu que non. Voici ma question: Même si je suis convaincu que vous connaissez les répercussions de cette initiative, en avez-vous discuté avec le ministère ou le ministre? Ces mesures ouvrent tout un nouveau secteur de crédit personnel et commercial auquel n'ont pas accès les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie. A-t-on conclu une entente? Est-ce un cadeau qu'on fait à votre secteur et au secteur fiduciaire pour autoriser les banques à vendre de l'assurance et à exercer d'autres activités? Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet? C'est une remarque pour le moins surprenante, du moins à mes yeux, et j'aimerais connaître votre réaction.

M. Burns: Si l'on remonte en arrière, dès la publication du premier énoncé de politique—qui, je suppose, était le Livre vert de Barbara McDougall, alors ministre d'État aux Finan-

[Text]

(Finance)—it had always been assumed that broader lending powers would be given to the insurance industry. Perhaps Mr. Bernier could trace the history of this development. Certainly I can say flatly that during my involvement with the association it has never been part of a bargaining chip or a deal in that sense.

Mr. Bernier: Life companies are extensively engaged in commercial lending through private placements. When Barbara McDougall released the green paper in April 1985 and introduced the concept of a C bank, the idea was to bring all of those private placements under the definition of commercial loans into C banks, forcing life insurance companies to own C banks in order to carry on commercial lending activities.

I will provide a list of the expansion of powers. This goes back to 1983. We requested the power to engage in commercial loans in an unrestrictive way, and the blue paper of Tom Hockin of December 1986 gave us that power. We also asked for the power to be able to provide custodial and safekeeping services, the power to issue credit and debit cards and a few other ancillary businesses that life insurance companies at that time would have liked to see in the new legislation.

At present, with respect to personal loans, we are limited to policy loans.

The Chairman: I think we are aware of that, but the astounding implication of that statement, to me, is the very broad area of commercial activity that will be available to insurance companies. As I say, the banks did not seem to express any great displeasure with this. I just wonder, as you are moving into the banking business, why the banks should not be moving into your business. The pillars are disappearing, obviously. You are going to get into a field of lending activity that is usually very profitable and one that, as I say, will move right into the banks' areas.

Mr. Burns: Your question, Mr. Chairman, provokes two responses from me. The first is that, going back far enough in history, I do not think the banks were permitted to be in the commercial lending field, but this was something they gained as a result of the regular ten-year updating of the Bank Act. Keep in mind that the Insurance Act has not yet been subject to major reviews since 1932. So that the bank had an advantage there in the sense that, while Mr. Bernier has described what I might say is a wish list—and we are still waiting to see how much of the wish list we get—the banks typically got minor concessions, and some of them major, over the course of many years as a result of their wish list.

The Chairman: You are trying to catch up, are you?

Mr. Burns: That is right. One of the fundamental reversals in the government policy has been that the Barbara McDougall paper had as its foundation a statement that said, "Ultimately we want to see the pillars completely tumble; but we recognize that for a lot of reasons the banks have a head start. Therefore, there will be a situation in which the banks will

[Traduction]

ces—on a toujours supposé qu'il fallait conférer au secteur des assurances des pouvoirs de prêt plus étendus. M. Bernier pourrait peut-être nous faire l'historique de cette question. Je peux dire sans détour que depuis que je m'occupe de l'Association, celle-ci n'a jamais été partie à un marché ou un compromis de ce genre.

M. Bernier: Les compagnies d'assurance-vie sont très actives dans le domaine du crédit commercial par le biais des souscriptions privées. Quand Barbara McDougall a publié le Livre vert, en avril 1985, et introduit la notion de banque C, l'objectif était de regrouper toutes les souscriptions privées correspondant à des prêts commerciaux sous la responsabilité de banques C, ce qui obligeait les compagnies d'assurance-vie à créer des banques C pour exercer des activités de crédit commercial.

Je vais vous fournir une liste de nouveaux pouvoirs conférés. Cela remonte à 1983. Nous avons demandé l'autorisation d'accorder des prêts commerciaux sans aucune restriction, et dans son Livre bleu de décembre 1986, Tom Hockin nous a accordé ce pouvoir. Nous avons également, demandé l'autorisation d'offrir des services de dépôt de titres et de garde des valeurs, d'émettre des cartes de crédit et de débit garde des valeurs, d'émettre des cartes de crédit et de débit et d'exercer quelques autres activités connexes que les compagnies d'assurance-vie souhaitaient à l'époque voir incluses dans la nouvelle loi.

À l'heure actuelle, en ce qui concerne les prêts personnels, nos pouvoirs se limitent aux prêts sur les polices d'assurance.

Le président: Nous le savons, mais ce qui est stupéfiant dans cette déclaration, à mon avis, c'est qu'elle laisse entendre que les compagnies d'assurance auront accès au très vaste secteur des activités commerciales. Je le répète, les banques n'ont pas eu l'air de réagir de façon trop négative. Je me demande, si votre secteur se lance dans l'activité bancaire, pourquoi les banques ne pourraient pas se lancer dans l'assurance. Les piliers sont en train de disparaître, de toute évidence. Vous allez avoir accès à un domaine du crédit qui est en général très rentable et qui était jusqu'ici réservé, je le répète, aux banques.

M. Burns: J'ai deux réponses à votre question, monsieur le président. Tout d'abord, si l'on remonte suffisamment loin en arrière, je ne pense pas que les banques aient eu l'autorisation de s'occuper de crédit commercial, mais c'est un avantage qu'elles ont gagné lors des mises à jour décennales de la Loi sur les banques. N'oubliez pas que la Loi sur l'assurance n'a fait l'objet d'aucune révision importante depuis 1932. Les banques ont donc été avantagées, car même si elles avaient, comme M. Bernier l'a dit, toutes sortes de desiderata—et nous verrons combien d'entre eux seront satisfaits—elles ont obtenu, en général, des concessions mineures ou même importantes dans certains cas, au cours des années.

Le président: Vous essayez de faire du rattrapage, n'est-ce pas?

M. Burns: C'est exact. Nous avons assisté à un revirement de la politique gouvernementale. Par exemple, une des principales affirmations contenues dans le document de Barbara McDougall est la suivante: «Nous désirons que les piliers finissent par s'effondrer, mais le fait est que, pour de nombreuses raisons, les banques ont été avantagées. Par conséquent, elles

[Text]

ultimately get broader powers, but not for approximately three years." The Hockin position was a complete reversal of that. The minister said to me one time—and I recall this clearly—that he could not bring himself to propose a situation in which powers would be given to parts of the financial industry that are not equally given to all the others. Certainly, if you were a purist and said that we were talking about is a complete free market system in which all the pillars crumble, then our argument about bank ownership makes no sense. But I emphasize that we need to answer the question of concentration.

Le sénateur Simard: Vous avez dit que dans le cas des questions moins litigieuses qui traînent depuis longtemps que le gouvernement devrait procéder en déposant un projet de loi et qu'à la suite d'un débat comme celui que le Sénat tient aujourd'hui et peut-être ceux aussi que d'autres voudront entreprendre, que l'on pourra régler les questions de la propriété et de la vente de polices d'assurance par les banques, etc.

Est-ce que vous préférez qu'il y ait consensus, que le gouvernement n'attende pas trop longtemps et tranche la question ou si vous souhaitez toujours qu'un consensus (si consensus est possible) puisse être trouvé par les gens de l'industrie?

Mr. Burns: I should like to see the government recognize the validity of the concerns that we have expressed with regard to the concentration that would result on the question of bank ownership and get a good idea as to whether this is in the public interest or the interest of the consumer, but I should like to proceed with virtually everything else. This would fix a lot of the present problems that exist in the marketplace but would not be a situation in which we moved ahead without some confidence in what the outcome would be on this question of ownership.

My own personal hoped for outcome would be that we move ahead on everything and do an independent review on the question of the implications of bank ownership of an insurance company.

Senator Simard: Keeping in mind what is going on in the world and the present economic environment, do you feel that this business of ownership has to be settled within a year or so?

Mr. Burns: I will get Mr. Daniels' views on this.

Mr. Mark Daniels, President of the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: I have listened with interest to the various comments. Our focus is on the question of ownership narrowly defined as we look at it with respect to insurance companies, while recognizing that there are some other dimensions which seem to be the main touching points.

In response directly to your question, we are not talking about a lifetime more of delay here. We certainly have not suggested that everything proceed. Senator Ottenheimer suggested that the nub of our argument was to hold everything else on the ownership front as is and move ahead with the rest and treat that as a package. That is not the sense of what we are talking about here. We recognize that it is a difficult argument to make, but we feel that there are some clear and important public policy questions that simply have not been identified. If we had the answers—

[Traduction]

finiront par obtenir des pouvoirs plus vastes, mais pas avant trois ans environ». La position de M. Hockin était diamétralement opposée. Le ministre m'a dit un jour, et je m'en souviens très bien, qu'il ne pouvait pas se résoudre à accorder des pouvoirs à certains éléments du secteur financier, mais pas aux autres. Si vous êtes un puriste et si vous préconisez un système de libre-marché dans lequel tous les piliers s'écrouleront, notre argument à l'égard de la propriété des banques ne tient plus debout. Mais j'insiste sur la nécessité de résoudre le problème de la concentration.

Senator Simard: You said that in the case of the less controversial issues that have been dragging on for quite a while now, the government should go ahead and table a bill, and also that it should be possible to settle the question of ownership and of the selling of insurance policies by banks following debates like the one the Senate is holding here today and perhaps other debates in other forums.

Would you prefer a consensus (if a consensus could be reached) by the people in the industry, or would you prefer that the government not wait too long but decide the question by itself?

M. Burns: Je voudrais que le gouvernement reconnaisse le bien-fondé des inquiétudes que nous avons exprimées à l'égard de la concentration qui résulterait de la propriété bancaire et qu'il se demande sérieusement si c'est dans l'intérêt du public ou du consommateur. Toutefois, j'aimerais qu'il aille de l'avant pour tout le reste. Cela réglerait la plupart des problèmes qui existent actuellement sur le marché et nous saurions à peu près à quoi nous attendre en ce qui concerne la propriété.

Personnellement, j'espère que nous progresserons sur tous les tableaux et que l'on fera étudier, par des experts indépendants, les répercussions auxquelles il faut s'attendre si les banques peuvent posséder des compagnies d'assurance.

Le sénateur Simard: Étant donné ce qui se passe dans le monde et le climat économique actuel, pensez-vous que cette question sera réglée d'ici un an environ?

M. Burns: Je vais demander à M. Daniels de dire ce qu'il en pense.

M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: J'ai écouté avec intérêt les diverses remarques. Nous nous intéressons surtout à la question de la propriété du point de vue des compagnies d'assurance, mais nous reconnaissons que cela soulève d'autres questions, qui semblent plus épineuses.

Je vous répondrai que nous ne souhaitons pas voir les choses s'éterniser encore. Nous n'avons pas dit qu'il fallait appliquer toutes les autres idées. Le sénateur Ottenheimer a laissé entendre que nous préconisions le statu quo en ce qui concerne la propriété et que nous voulions que toutes les autres propositions soient appliquées. Ce n'est pas le cas. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'un argument difficile à invoquer, mais à notre avis il reste à mettre en lumière certains problèmes importants touchant la politique publique. Si nous avions la réponse...

[Text]

Senator Frith: Identified?

Mr. Daniels: Yes, that have not been clearly identified and discussed in a public forum.

The Chairman: Can you identify them for us?

Mr. Daniels: That is why we are calling for a broad public review of these issues, namely, because we feel that so often these forums are advocacies. We sit here and put our views forward, the bank put their views forward, and then other people put their views forward. We are talking here about an important piece of framework legislation, one key element of which on the ownership front does not seem to have had that analytical shakedown that we think is necessary. In the event that work like that determines that there is no major ownership issue at stake in the long run, the industry, as I am sure others, would say, "Fine, the public policy elements are clear. We are a competitive industry and will get on with it."

The Chairman: With your permission, there is one question that I should like to get on the record.

Senator Kirby: I wish to ask one 30-second question in response to Mr. Burns' argument, which I think is a compelling one. Given the fact that the Insurance Act has not changed since 1932, rather than waiting to solve all the problems of the world, one should solve those on which there is now a consensus. Have you put that proposition to the government? Have you had any response? It seems to have a significant degree of logic to it.

Mr. Daniels: In precisely those terms, no, we have not. There is a process under way right now that sees our industry actively engaged in working on what is turning out to be a good, cooperative venture on the other pieces of the law. That review is under way and is progressing well, from our point of view. However, it has never been proposed that this be treated as a partitional exercise.

Senator Kirby: And that is what Mr. Burns is suggesting.

Mr. Daniels: Yes.

The Chairman: Gentlemen, thank you for coming today. We will continue sitting until one o'clock, because we have other witnesses to hear from. We appreciate the interesting presentation that you have made. It will be helpful to us.

Mr. Burns: Thank you very much.

Senator Frith: Mr. Chairman, will the witnesses follow up with their feelings as to what consensus items have matured over the last 60 years?

Mr. Burns: Yes. We made at least two commitments to follow up that way, and to the extent that we can identify the findings of the independent study commissioned by the association and Coopers & Lybrand, we will make that available as well.

The Chairman: We will continue with our next group of witnesses. It is our pleasure to have as our witness Mr. John Evans, President, Trust Companies Association of Canada.

[Traduction]

Le sénateur Frith: À mettre en lumière?

M. Daniels: Oui, des problèmes qu'il faut mettre en lumière et dont il faut discuter dans une tribune publique.

Le président: Pourriez-vous les désigner?

M. Daniels: Voilà pourquoi nous demandons que ces questions fassent l'objet d'un examen public. En effet, nous estimons que ce genre de tribune permet de faire valoir les différents points de vue. Nous venons ici exprimer nos opinions, les banques en font autant, de même que d'autres gens. Il s'agit là d'une mesure législative importante dont l'un des principaux éléments, soit la question de la propriété, ne semble pas avoir fait l'objet de l'analyse que nous croyons nécessaire. Au cas où ce genre d'examen permettrait de conclure à l'absence de problèmes à long terme en ce qui concerne la propriété, le secteur financier dira, comme d'autres j'en suis sûr: «Très bien, la politique du gouvernement est parfaitement claire. Nous sommes un secteur compétitif et nous allons nous mettre au travail».

Le président: Si vous le permettez, j'aimerais poser une question.

Le sénateur Kirby: Je voudrais poser une brève question pour répondre à l'argument de M. Burns, qui me paraît très convaincant. Étant donné que la Loi sur l'assurance n'a pas changé depuis 1932, au lieu d'attendre de pouvoir régler tous les problèmes, il faudrait plutôt s'attaquer à ceux sur lesquels tout le monde est d'accord. Avez-vous formulé une proposition en ce sens au gouvernement? Avez-vous obtenu une réponse? Cela me semble très logique.

M. Daniels: Non, nous ne l'avons pas fait exactement en ces termes. À l'heure actuelle, notre secteur collabore à l'élaboration des autres éléments de la loi. L'examen est en cours et progresse bien, selon nous. Toutefois, nous n'avons jamais proposé de fractionner les initiatives.

Le sénateur Kirby: C'est ce que suggère M. Burns.

M. Daniels: Oui.

Le président: Messieurs, je vous remercie d'être venus. Nous allons siéger jusqu'à 13 heures, parce que nous avons d'autres témoins à entendre. Nous avons beaucoup apprécié votre excellent exposé. Il nous sera utile.

M. Burns: Merci beaucoup.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, les témoins pourraient-ils nous préciser sur quelles questions les intéressés se sont mis d'accord depuis 60 ans?

M. Burns: Oui. Nous nous sommes engagés, au moins à deux reprises, à vous préciser ce qu'il en était et, dans la mesure où nous pourrions prendre connaissance des conclusions de l'étude indépendante effectuée pour le compte de notre association et de Coopers & Lybrand, nous vous les communiquerons également.

Le président: Nous allons poursuivre avec nos témoins suivants. Nous avons le plaisir d'accueillir M. John Evans, président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

[Text]

Mr. Evans, you are well acquainted with the procedures that go on in these kinds of hearings, so we do not have to explain it to you. We are glad to welcome you back to Ottawa to hear your presentation on behalf of the trust company industry.

Mr. John Evans, President, Trust Companies Association of Canada: What I would like to do is provide you with very brief introductory comments. I believe our brief to you is in both official languages. I will not go through that brief to any great extent as there is only one area that I really want to emphasize, and then it will be my pleasure to answer to any questions that you might have. So with that if I could proceed with a very brief set of introductory remarks.

Of course we are pleased to be here and to have the opportunity, as the Trust Companies Association of Canada, to meet with the Senate in these important deliberations in respect of the future of Canadian financial institutions.

Our paper submitted to the committee deals in some detail with our views on various aspects of this important topic. However, in my remarks today I will focus only on the ownership issue, which is a matter of particular concern to the industry that I represent.

All trust companies in Canada are closely held, although there is some variation in the degree of the majority ownership. Virtually all trust companies are commercially linked, according to the definition that is found in the 1986 Blue Paper and the 1987 Discussion Draft. These companies are important players in the financial services industry, and have proven to be an effective competitive force in the marketplace. They are on the leading edge of the application of technology, of the introduction of new and innovative products, and of enhanced service to customers.

The industry—and the consumers of financial services—have benefitted enormously from the competition that trust companies have provided, particularly in the last decade as they have moved increasingly into the fields previously occupied only by the banks. With few exceptions, they have provided this competition and enhanced service to consumers responsibly, and without threat to the interests of depositors or minority shareholders.

We want to ensure that the new federal legislation allows these companies to continue to compete in the marketplace, and to grow to meet the changing demands of that market. A legislative régime that mandates a widely-held ownership structure for all institutions would not meet the needs of the trust companies, or the financial services industry as a whole.

In the short term, such a régime would ensure the domination of the banks and the mutual life insurers, at the expense of trust companies; in the medium to longer terms, Mr. Chairman, it would virtually guarantee the decline of our entire financial services industry as a Canadian industry.

As we move into the 1990s Canadian financial institutions can no longer rely on captive or protected domestic markets. There is already a significant presence of foreign banks in Canada—the Schedule II banks that were allowed in as a result of the 1980 revision of the Bank Act. The presence of foreign players in the Canadian market will increase as a

[Traduction]

Monsieur Evans, vous connaissez bien la façon dont nos audiences se déroulent et il n'est donc pas nécessaire de vous l'expliquer. Nous nous réjouissons de vous accueillir une nouvelle fois à Ottawa, pour entendre l'exposé que vous allez nous faire au nom du secteur des sociétés de fiducie.

M. John Evans, président, Association des compagnies de fiducie du Canada: Je voudrais vous résumer très brièvement la situation. Je crois que le mémoire que nous vous avons présenté est dans les deux langues officielles. Je ne vais pas vraiment le suivre, car je voudrais insister seulement sur un secteur, après quoi je me ferai un plaisir de répondre à vos questions. Par conséquent, si vous le voulez bien, je vais me contenter d'une brève introduction.

C'est avec plaisir que L'Association des compagnies de fiducie du Canada rencontre le Sénat à l'occasion de ses importantes délibérations sur l'avenir des institutions financières du Canada.

Le mémoire que nous vous avons présenté expose en détail nos opinions sur divers aspects de cet important sujet. Toutefois, c'est seulement de la question de la propriété que je vous parlerai aujourd'hui, car elle intéresse particulièrement le secteur que je représente.

Toutes les sociétés de fiducie du Canada sont à capital fermé, mais le degré de contrôle est variable. Pratiquement toutes les sociétés de fiducie ont des liens avec le secteur commercial, selon la définition donnée dans le Livre bleu de 1986 et le Document de discussion de 1987. Ces sociétés jouent un rôle important dans le secteur des services financiers et elles ont prouvé qu'elles pouvaient être compétitives sur le marché. Elles se trouvent à la fine pointe de la technologie et offrent des produits nouveaux et novateurs ainsi que des services améliorés à la clientèle.

Le secteur des services financiers et les consommateurs ont bénéficié énormément de la concurrence que les sociétés de fiducie ont opposée aux banques, surtout depuis dix ans, en s'installant de plus en plus dans les secteurs qui étaient, jusqu'à la chasse gardée des banques. À quelques rares exceptions près, elles ont créé une concurrence et amélioré les services à la clientèle de façon raisonnable, sans menacer les intérêts des déposants ou des actionnaires minoritaires.

Nous voulons être certains que la nouvelle loi fédérale leur permettra de continuer à être compétitives et à prendre de l'expansion pour suivre l'évolution de la demande du marché. Un régime législatif rendant obligatoire une propriété dispersée ne répondrait pas aux besoins des sociétés de fiducie ou du secteur des services financiers en général.

Dans l'immédiat, ce régime permettrait aux banques et aux mutuelles d'assurance-vie de dominer le marché, aux dépens des sociétés de fiducie. À moyen ou à long terme, cela entraînerait de façon presque certaine le déclin de tous le secteur des services financiers du Canada.

À l'approche des années 90, les institutions financières canadiennes ne peuvent plus compter uniquement sur les marchés captifs ou protégés du pays. Les banques étrangères sont déjà très présentes au Canada. Je veux parler des banques de l'Annexe II qui ont été autorisées à la suite de la révision en 1980 à la Loi sur les banques. La présence d'intérêts étrangers

[Text]

result of a the Free Trade Agreement, and as a result of the likely pressure that will be brought by Canada's other trading partners for equivalent treatment.

The big corporate consumers of financial services now have access to direct financing both domestically and offshore. This direct financing will increase in the future.

Technology ensures that access to financial intermediation is not subject to political or geographical boundaries.

So it is essential that our legislation consider the interests of the Canadian financial services industry in this wider, global context.

If our financial institutions are to be able to survive and compete in a global market, they will need access to enormous amounts of capital. A restrictive ownership régime will make it more difficult for institutions to raise this capital. Prohibiting significant, controlling commercial investment in the financial sector will impede both new entry into the industry and the growth of our domestic financial institutions. The prohibition would also have the effect of forcing Canadian commercial capital offshore to more hospitable investment climates. Yet at the same time, the domestic financial services market will be increasingly penetrated by foreign institutions, and by large non-financial commercial enterprises foreign owned.

Our financial institutions are now unable to compete in some segments of the global capital markets, with the move to direct financing and consortium lending. I foresee the distinct possibility of the same thing happening at the retail level in financial services, if the growth of our institutions is constrained.

We will see foreign institutions and large commercial non-financial enterprises tapping into retail financial markets, offering attractive new financing vehicles for the aging "baby boomers", who will tend to focus their activity on the savings end of the market for their retirement years. The Ford Credits, the General Motors Acceptance Corporations, the GE's of this world, will be major players in the future in retail financial markets. Our traditional financial institutions could become largely irrelevant in this environment, if their access to capital and their growth are constrained by restrictive ownership rules.

The Chairman: I am just trying to follow where the GE's and these other large companies you talk about have become major players, as you say, in the financial markets?

Mr. Evans: Mr. Chairman, they already are. General Motors Acceptance Corporation is the largest financier of automobile purchases in the world. General Electric is a huge financial institution, a non-financial financial institution, if you will.

The Chairman: But their getting finances in a good part from established financial institutions?

[Traduction]

sur le marché canadien va augmenter à la suite de l'Accord de libre-échange et des pressions que les autres partenaires commerciaux du Canada ne manqueront pas d'exercer pour obtenir le même traitement.

Les grandes sociétés qui consomment des services financiers ont maintenant accès à un financement direct, tant au Canada qu'à l'étranger. Ce financement direct va augmenter à l'avenir.

Grâce aux progrès technologiques, il est possible d'avoir accès aux intermédiaires financiers sans se heurter à des frontières politiques ou géographiques.

Il est donc indispensable que la loi tienne compte des intérêts du secteur des services financiers du Canada dans ce contexte global.

Si nous voulons que nos institutions financières puissent survivre et soutenir la concurrence sur le marché international, il faut qu'elles aient accès à des capitaux considérables. Un régime de propriété restrictif leur causera plus de difficultés pour trouver ces capitaux. L'interdiction d'investissements commerciaux importants et majoritaires dans le secteur financier empêchera la création de nouvelles institutions de même que la croissance des institutions financières canadiennes. Cette interdiction aura également pour effet de faire fuir les capitaux commerciaux canadiens vers l'étranger où ils trouveront un climat plus hospitalier. En même temps, le marché canadien des services financiers sera de plus en plus envahi par des institutions étrangères et par de grandes entreprises commerciales non financières appartenant à des intérêts étrangers.

Nos institutions financières ne sont pas en mesure, pour le moment, de soutenir la concurrence dans certains secteurs du marché international des capitaux qui s'orientent vers le financement direct et des prêts consentis par des consortiums. Je vois très bien le même phénomène se produire dans les services financiers, au niveau du détail, si la croissance de nos institutions est limitée.

Nous verrons les institutions étrangères et les grandes entreprises commerciales non financières pénétrer sur les marchés de détail pour offrir de nouveaux instruments financiers attrayants à la génération de l'après-guerre qui s'intéressera surtout au marché de l'épargne dans le but de préparer sa retraite. Des compagnies comme Ford Credits, General Motors Acceptance Corporation et GE joueront, à l'avenir, un rôle de premier plan sur les marchés financiers de détail. Nos institutions financières traditionnelles risquent fort de devenir désuètes si leur accès aux capitaux et leur croissance se trouvent limités par des règles de propriété restrictives.

Le président: J'essaie de comprendre comment GE et les autres grandes compagnies dont vous parlez sont devenues des intervenants importants, comme vous le dites, sur les marchés financiers?

M. Evans: Monsieur le président, elles le sont déjà. General Motors Acceptance Corporation est la compagnie qui finance le plus d'achats d'automobiles au monde. General Electric est une institution financière ou plutôt, non financière, énorme.

Le président: Mais n'obtiennent-elles pas une bonne partie de leur financement d'institutions financières établies?

[Text]

Mr. Evans: Not so much. They go directly to market. They put their own commercial paper out. They put their own paper into the market. They raise their funds that way. They are moving into the securitization of the assets that they generate. In other words, they make a loan to you or I for whatever purpose and they package, securitize these loans, sell them off, and they raise additional funds in that fashion, carrying of course the contingent liability to those who they securitize to. That securitization process in the United States is very big. In Canada it has been largely restricted to the mortgage market through the securitization of home ownership loans. But that is not going to be the case in the future.

Senator Frith: That is linked to what? I did not quite follow that either. In other words, you said this is going to happen. GMAC, Ford Credit, GE, are going to be even larger factors if what happens?

Mr. Evans: I think they are going to be in any event. They are going to move into this market because—

Senator Frith: I thought you were making the point that unless something happens or if something happens that will take place, and that is what I was not clear on. Was that your question?

The Chairman: That was the next step in.

Mr. Evans: I think the point I was trying to make, that if our domestic financial intermediaries, financial institutions, like trust companies and banks, are capable of raising the capital they need for remaining competitive in the marketplace, then they will stay major players in the market. If they are constrained by ownership provisions that restrict their ability to access capital, first of all the trust companies and the competitive marketplace is going to be opened up to even further penetration by non-financial institutions getting into the market. They will securitize. Those securitized instruments are going to be very attractive from the point of view of greater return and risk for individuals who are looking to maximize the return on their savings, thinking in terms of retirement. That is where the “baby boom” generation comes in. We have gone past the point where they are prime borrowers in the marketplace. They are starting to become the major thrust of the savings element in thinking about their retirement and noting that governments are simply not going to be able to provide adequate retirement incomes from public pension plans. That fact has not been lost on the Canadian public. Their savings rate is going to increase dramatically, they are going to look for the best returns, and those returns can be offered either by financial institutions or by other institutions or enterprises that are offering assets that have attractive rates of return.

Securitized consumer loans, automobile loans and mortgage loans are assets that are providing very attractive rates of return in the United States today, and they will do so here; but when those securitized loans are made and when those assets are purchased, the money does not go to a financial institution, it is going to the GMAC's, the GE's, the Ford Credits, American Express and other institutions that are providing credit in different ways than we are traditionally used to thinking of them.

[Traduction]

M. Evans: Pas tant que cela. Elles émettent leurs propres papiers financiers. C'est ainsi qu'elles trouvent leur argent. Elles s'orientent vers la titralisation de l'actif qu'elles génèrent. Autrement dit, elles vous accordent un prêt à une fin quelconque et elles titralisent ces prêts, les vendent et recueillent ainsi les fonds supplémentaires en imputant, bien sûr, le passif éventuel à ceux en faveur de qui la titralisation est faite. Il s'agit là d'une méthode très répandue aux États-Unis. Au Canada, la titralisation s'est surtout limitée au marché hypothécaire et plus particulièrement aux prêts sur les maisons. Mais ce ne sera pas le cas à l'avenir.

Le sénateur Frith: Quel est le lien? Je ne vous suis pas très bien. Autrement dit, vous dites que les choses vont se passer ainsi. GMAC, Ford Credit, GE vont devenir des institutions financières encore plus importantes si cela se produit?

M. Evans: Elles le deviendront, de toute façon. Elles vont pénétrer ce marché parce que . . .

Le sénateur Frith: J'ai cru vous entendre dire que cela arriverait si certaines choses se passaient et je n'ai pas très bien compris. Est-ce la question que vous avez posée?

Le président: Il s'agissait de l'étape suivante.

M. Evans: J'essayais d'expliquer que si nos intermédiaires financiers, nos institutions financières, les sociétés de fiducie et les banques réussissaient à trouver les capitaux dont ils avaient besoin pour rester compétitifs, ils continueraient à dominer le marché. Si elles sont soumises à des règles de propriété qui les empêchent de trouver des capitaux, les sociétés de fiducie devront faire face à une pénétration encore plus accentuée des institutions non financières. Elles vont se tourner vers la titralisation. Ces instruments présenteront beaucoup d'attraits étant donné leur rendement élevé et leurs risques faibles pour ceux qui cherchent à tirer le maximum de leurs économies, pour préparer leur retraite. C'est là que la génération de l'après-guerre intervient. Cette génération constitue maintenant le principal groupe d'emprunteurs. Elle commence également à devenir le principal groupe d'épargnants, car elle pense à ses vieux jours et constate que les régimes de pension publics ne lui assureront pas une retraite suffisante. Les Canadiens sont conscients de cette réalité. Leur taux d'épargne va augmenter énormément et ils vont rechercher le meilleur rendement, lequel pourra leur être offert par les institutions financières ou d'autres institutions, ou encore par des entreprises offrant des actifs ayant un bon taux de rendement.

Les prêts à la consommation titralisés, les prêts automobiles et les prêts hypothécaires sont des actifs qui ont actuellement un excellent taux de rendement aux États-Unis et ce sera également le cas au Canada. Mais lorsqu'on titralise des prêts ou que l'on achète des actifs, l'argent va non pas dans les caisses d'une institution financière, mais dans celles de GMAC, GE, Ford Credit, American Express et les autres institutions qui consentent du crédit d'une façon différente de celle à laquelle nous sommes habitués.

[Text]

The Chairman: With possibly higher rates.

Mr. Evans: Perhaps higher rates, but certainly credit card receivables are being securitized in the United States. American Express can sell off its credit card receivables.

The Chairman: Is the problem in the trust industry then not so much availability of capital as availability of market?

Mr. Evans: I do not think so, senator. We have not had any problem in growing very rapidly over the last 10 years. We have been very competitive. The banks will tell you we have been very competitive. In fact, a speech given by the President of the CBA in Victoria the other day indicates that we have been extremely competitive, we have been a thorn in their side, and they would like nothing better than to slow us down. These ownership rules will do exactly that.

The Chairman: We will get to that in due course. I am sorry to have interrupted you. We did not expect that.

Mr. Evans: So the concerns that have been raised relate to the reasons behind the need for an ownership rule. Self-dealing, credit deprivation, foreign takeovers—all of these have been raised by those who advocate a bank style ownership model, i.e., that no one shall own more than 10 per cent of the shares. Now we share the concerns over these particular problems, but we differ in a major way on the proper solution to address them.

Now it has been suggested by those who advocate a bank style ownership regime that these problems can only be prevented by the imposition of this 10 per cent rule, but there is no evidence that any of these dangers that have been discussed are a direct function of the ownership structure of the institution. All of these concerns can and are being addressed much more directly and effectively by other legislative provisions, which would not have, like a restrictive ownership regime, serious side effects which would reduce competition and make the industry an anachronism. Indeed, legislation is already in place at the federal level and in many provincial governments for greatly enhanced supervision and control of financial institutions.

If a 10 per cent ownership rule is used as the cure for the ills that I have mentioned, it will kill or at best seriously disable the patient along with the perceived disease. There is a far better legislative remedy, one which would specifically attack the potential problem, but at the same time strengthen the industry and enable it to live a useful and vigorous life. We believe that the legislation must foster competition within the industry, promote sound and stable companies and facilitate their growth. This can only be accomplished by allowing the continued presence of closely held and commercially linked institutions and allowing them to compete on a level playing field within the financial services industry.

I will end my remarks here to allow you time for questions, but first I want to say a few words about another pressing

[Traduction]

Le président: Peut-être à un taux supérieur.

M. Evans: Peut-être à un taux plus élevé, mais il est certain qu'aux États-Unis, les créances sur les cartes de crédit sont titralisées. American Express peut vendre ses créances sur cartes de crédit.

Le président: Le problème, en ce qui concerne les sociétés de fiducie, n'est-il donc pas dû à l'accès au marché plutôt qu'à l'accès aux capitaux?

M. Evans: Non, je ne crois pas, sénateur. Nous n'avons eu aucune difficulté à connaître une expansion très rapide au cours de ces dix dernières années. Nous avons été très compétitifs. Les banques vous le diront. En fait, il ressort d'un discours que la présidente de l'Association des banquiers canadiens a prononcé l'autre jour, à Victoria, que nous avons été extrêmement compétitifs. Nous avons piétiné leurs plates-bandes et ils aimeraient beaucoup nous ralentir. C'est exactement ce que vont faire les règles de propriété.

Le président: Nous y reviendrons en temps voulu. Excusez-moi de vous avoir interrompu. Nous ne nous attendions pas à cela.

M. Evans: Les inquiétudes soulevées se rapportent aux raisons pour lesquelles une règle de propriété a été jugée nécessaire. Les opérations d'initiés, la privation de crédit, les prises de contrôle étrangères, sont autant d'arguments invoqués par les partisans d'un mode de propriété semblable à celui des banques, selon lequel personne ne doit posséder plus de 10 p. 100 des actions. Nous partageons les inquiétudes que suscitent ces problèmes, mais nous ne sommes pas du tout d'accord quant à la façon d'y remédier.

Ceux qui préconisent un régime de propriété s'apparentant à celui des banques ont laissé entendre que seule l'imposition de cette règle de 10 p. 100 permettrait d'éviter ces problèmes, mais rien ne prouve que ceux-ci résultent directement du mode de propriété de l'institution. Ils pourraient être réglés de façon beaucoup plus directe et efficace au moyen d'autres dispositions législatives qui, contrairement à un régime de propriété restrictif, n'auraient pas d'effets secondaires propres à réduire la concurrence et à faire de ce secteur un véritable anachronisme. En fait, la législation déjà en place au niveau fédéral et dans de nombreuses provinces permettrait d'améliorer énormément la surveillance et le contrôle des institutions financières.

Si la propriété est limitée à 10 p. 100, le remède risque d'être pire que le mal. Il existe un remède législatif nettement supérieur, qui réglera le problème, mais en consolidant et renforçant notre secteur. À notre avis, la loi doit favoriser la concurrence, favoriser la création de compagnies saines et stables et faciliter leur croissance. Il faut pour cela maintenir en place les institutions à capital fermé ayant des liens avec le secteur commercial et leur permettre de concurrencer le secteur des services financiers, sur un pied d'égalité.

Je vais m'arrêter là afin de vous laisser le temps de me poser des questions. Mais avant, je voudrais parler brièvement d'un

[Text]

requirement of the financial services industry, which is the need for harmonization of legislation and regulatory policies in the various jurisdictions responsible for financial institutions. The lack of harmonization imposes tremendous costs on industry, not only the trust industry, but it is beginning to impose tremendous cost on the banking industry as well. These costs appear in terms of lost business opportunities, overlap and the duplication of regulation in reporting. This duplication and contradictory legislative provisions make efficient national operations extremely difficult, and the added costs and inefficiencies affect the overall competitive position of our financial services industry and global markets. This is true for all institutions, but in particular trust industries which are fully regulated by both the federal and the provincial governments.

The provinces have recently formed a conference of ministers that are charged with coming to an agreement on the core issues of the regulation of trust companies. I believe it is imperative that the federal jurisdiction join this consultation process, and I can think of a no more appropriate time than now when the new federal legislation is "about to be introduced".

We would like to see the establishment, for example, of a permanent federal-provincial commission to recommend solutions to existing harmonization problems and to examine new policy initiatives as they are developed. It is only with this type of established, permanent mechanism for consultation that we can effectively deal with the problems of harmonization. The national interest, the industry's interest and the consumer interest all demand that harmonization be a priority for all governments. Thank you very much, senators. I appreciate having the opportunity to make this statement to you, and I look forward to your questions.

Senator Kirby: I have two questions, and since the witness talked about ownership, let me raise both of them in that area. In your remarks you paraphrased a sentence in your brief in which you said, and I quote:

A restrictive ownership regime would guarantee that the Canadian financial services industry would be dominated in short order by the banks and mutual insurance companies.

I always worry about definitive predictions for the future, but much of your argument is based on your guaranteed perception of what the result of the restrictive ownership rules would be. But no where in either your remarks or in the paper do you attempt to defend that assertion. Would you care to elaborate on that? Just by way of a clarifying question, you have used the phrase "restrictive ownership" throughout your brief. I assume that means the 10 per cent rule?

Mr. Evans: That is the 10 per cent rule, not the 65 per cent.

Senator Kirby: I will come back to that because 65 per cent is also restrictive. That was my second question.

[Traduction]

autre besoin pressant du secteur des services financiers, à savoir la nécessité d'harmoniser les lois et les politiques de réglementation des diverses juridictions responsables des institutions financières. L'absence d'harmonisation coûte très cher à tout le secteur financier et pas seulement aux sociétés de fiducie. Elle commence à imposer également des frais considérables au secteur bancaire. Cela coûte cher en manque à gagner, en double emploi et en chevauchement de la réglementation. Ce double emploi et ces dispositions législatives contradictoires compromettent énormément l'efficacité des opérations nationales et, à cause des frais supplémentaires et du manque d'efficacité, le secteur des services financiers devient moins compétitif sur les marchés internationaux. C'est vrai pour toutes les institutions, mais surtout pour les sociétés de fiducie qui sont réglementées à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Les provinces ont récemment organisé une conférence des ministres chargés de s'entendre sur les principaux éléments de la réglementation des sociétés de fiducie. Je crois indispensable que le gouvernement fédéral participe à ces consultations et le moment me paraît d'autant mieux choisi que la nouvelle loi fédérale est «sur le point d'être présentée».

Je voudrais que l'on établisse, par exemple, une commission fédérale-provinciale permanente chargée de recommander des solutions aux problèmes d'harmonisation actuels et d'examiner les nouvelles initiatives politiques proposées. C'est seulement grâce à ce genre de mécanisme de consultation permanent que nous pourrions nous attaquer efficacement au problème de l'harmonisation. Il faut que tous les gouvernements fassent de l'harmonisation une priorité, dans l'intérêt national, dans l'intérêt de notre secteur et dans l'intérêt des consommateurs. Merci beaucoup, sénateurs. J'ai vivement apprécié de pouvoir vous faire cette déclaration et, maintenant, j'attends vos questions.

Le sénateur Kirby: J'ai deux questions à poser et, comme le témoin a parlé de la propriété, elles porteront toutes les deux sur ce sujet. Vous avez paraphrasé un passage de votre mémoire dans lequel vous dites, et je cite:

«Un régime de propriété restrictif garantirait la domination à court terme du secteur financier canadien par les banques et les compagnies d'assurance mutuelles.»

Je me méfie toujours des prédictions, mais vous fondez la plupart de vos arguments sur vos convictions quant aux résultats d'un régime de propriété restrictif. Toutefois, vous n'avez pas cherché, dans votre exposé ou dans votre mémoire, à justifier cette affirmation. Pourriez-vous nous fournir des précisions? À titre d'éclaircissement, vous avez parlé d'un «régime de propriété restrictif» un peu partout dans votre mémoire. Je suppose que vous voulez parler de la règle des 10 p. 100?

Mr. Evans: Il s'agit de la règle des 10 p. 100 et non pas des 65 p. 100.

Le sénateur Kirby: La règle des 65 p. 100 est tout aussi restrictive. C'est la deuxième question que je voulais vous poser.

[Text]

Mr. Evans: We do not see that as restrictive from our point of view.

Senator Kirby: Can you explain why you foresee the future that way?

Mr. Evans: We believe that the competitive environment that we should have in this country requires ready access to capital and freedom of entry and exit from the industry; and our contention is—and I think it can be easily supported—if you were to impose a 10 per cent ownership rule on all deposit-taking financial institutions, other than credit unions and Caisse Populaires, by the way, which the federal government has no intention of controlling, you would effectively stop the rapid growth of the trust and loan industry in this country. You would also stop new entry into that business. A case in point is the number of new banks that you have seen enter the Canadian financial services market in the last two decades. There have been some, but how many have survived? Other than foreign banks, how many new domestic banks have entered the market in the last 20 years?

Senator Kirby: Your contention is that that is a direct result of the ownership rule.

Mr. Evans: It is a direct result of the 10 per cent ownership rule, because if you, as an investor or as a group of investors, are going to put your money into a venture to make it grow and to realize some return on your efforts in the future and you are told that you cannot own more than 10 per cent, i.e., you cannot control it, then you are not going to put your money into that area. You are going to put your money into some other area. So by not being able to have a controlling interest in a deposit-taking financial institution, you are ensuring that people are not going to put their money into a risky new venture to develop a new financial institution. I think it goes without saying and it is obvious that you are not going to have the entry of new financial institutions in a 10 per cent world.

With regard to the question about the existing financial institutions in a 10 per cent world—

Senator Frith: And their customers.

Mr. Evans: And their customers, the banks have indicated that they would be prepared to grandfather the existing trust companies; but if you ever wanted to sell one of those trust companies, no one investor could buy more than 10 per cent of the shares being made available. In other words, you have now stripped away the control premium that is associated with the control and ownership of these institutions.

The next question is if you are an owner or a controller of such an institution and you know that your control premium has been stripped away, are you going to continue to invest vast sums of new capital into that institution to make it grow faster? No, you are not. As a result, the capital is not going to be made available.

Part of the 10 per cent rule that the banks would advocate is that the existing owners cannot increase their share. If you are not able to attract outside investors because of the 10 per cent rule, then you are not able to increase your share because you

[Traduction]

M. Evans: Selon nous, elle n'est pas aussi restrictive.

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous envisagez l'avenir de cette façon?

M. Evans: À notre avis, pour assurer une concurrence suffisante, il faut que les institutions aient facilement accès aux capitaux et qu'elles soient libres d'entrer sur le marché ou d'en sortir. Nous estimons—et je pense qu'il est facile de le prouver—que si vous soumettez à la règle des 10 p. 100, toutes les institutions de dépôt, à part les coopératives de crédit et les caisses populaires que le gouvernement fédéral n'a d'ailleurs pas l'intention de contrôler, vous allez certainement freiner la croissance rapide des sociétés de fiducie et des établissements de prêts du pays. Vous empêcherez également de nouvelles institutions d'entrer sur ce marché. Le nombre de nouvelles banques qui ont pénétré le marché canadien des services financiers depuis une vingtaine d'années en témoigne. Il y en a eu quelques-unes, mais combien d'entre elles ont survécu? À part les banques étrangères, combien de nouvelles banques canadiennes se sont taillées une place sur le marché depuis 20 ans?

Le sénateur Kirby: Vous prétendez que cela résulte directement du régime de propriété?

M. Evans: Cela résulte directement de la règle des 10 p. 100 étant donné qu'un investisseur ou un groupe d'investisseurs qui s'apprête à investir dans une entreprise pour la faire prospérer et pour obtenir un certain rendement sur son investissement va renoncer à son projet s'il apprend qu'il ne peut pas posséder plus de 10 p. 100 de l'institution, autrement dit, qu'il ne peut pas la contrôler. Il va investir son argent ailleurs. Par conséquent, en empêchant les gens d'avoir des intérêts majoritaires dans une institution de dépôt vous les dissuadez de risquer leur argent dans la création d'une nouvelle institution financière. Cela va sans dire et il est certain que vous ne verrez pas de nouvelles institutions arriver sur le marché si vous imposez la règle des 10 p. 100.

Pour ce qui est des institutions financières actuellement soumises à cette règle des 10 p. 100...

Le sénateur Frith: Et leur clientèle.

M. Evans: Et leur clientèle, les banques se sont dit prêtes à reconnaître les droits acquis des sociétés de fiducie existantes; néanmoins, si vous voulez vendre l'une d'entre elles, aucun investisseur ne pourra acheter plus de 10 p. 100 des actions. Autrement dit, la possibilité de contrôler ces institutions disparaîtra.

Deuxièmement, si vous êtes propriétaire ou actionnaire majoritaire d'une société de fiducie et si vous perdez votre contrôle, allez-vous continuer à investir des capitaux importants dans cette institution pour accélérer son expansion? Certainement pas. Ces institutions vont donc manquer de capitaux.

Selon la règle des 10 p. 100 que préconisent les banques, les propriétaires existants ne pourront pas augmenter leur part. Si vous ne pouvez pas attirer des investisseurs de l'extérieur à cause de la règle des 10 p. 100, vous ne pourrez pas non plus

[Text]

cannot get outside investors to offset things and make sure that your position does not increase. We would be cut off, then, in many ways from new growth capital. I am saying that the only option at some point in time would be for the existing trust companies simply to turn around and tell the banks "We are here—take us, we're yours." I think that is exactly what the Canadian banking institutions want to see happen.

Senator Kirby: I would be tempted to debate that with you, but in the interests of time I will just ask one more question.

I believe the Senate committee report released in 1986 was the first place where the proposal for 65 per cent ownership and a 35 per cent public float appeared. I must say that I found this puzzling reading because that, to me, is restricted ownership. From a public communications standpoint and in reference to the 10 per cent rule, what is your reaction to the Senate proposal of 1986? You did not comment on it in here.

Mr. Evans: We are in favour of it. We have come out in every public pronouncement to say that the trust industry is fully prepared to meet the 65 per cent ownership rule, which means that 35 per cent is widely held and publicly traded while 65 per cent maximum control can be held by any one individual or group of individuals. We are fully prepared to accept that because most of our companies own below that level. They own between 50 and 60 per cent, as a rule. Two or three are different from that. Montreal Trust with BCE and Canada Trust with Imasco are above the 65 per cent and have indicated that they are prepared to sell down to the 65 per cent level. They have no objection to that.

Senator Kirby: Are you equally supportive of the recommendations in that 1986 report which dealt with the way commercial financial linkages would be controlled? As you will recall, there was a system in which certain transactions would have to be reviewed by an independent committee. There were levels of approval for various types of transactions.

Mr. Evans: If I can allude to one company as a model, I will give you the corporate governance provisions that are now practised by Royal Trust, which go beyond what was recommended by the Senate committee in terms of the review procedures for related transactions. All of these provisions have been implemented to their fullest by that company and are in the process of being implemented by other companies.

Senator Kirby: In your opinion, then, they achieve the same objectives as people seek to achieve through the widely-held ownership, 10 per cent rule?

Mr. Evans: Yes. I do not think you can show that there is a direct correlation between widely-held ownership and self-dealing or conflict of interest. All you have to do is look at the Northland Bank and the CCB. Both banks, presumably, at some point were under the 10 per cent ownership rule. I believe

[Traduction]

augmenter votre part, parce que vous n'aurez pas d'investisseurs de l'extérieur pour compenser la situation. Vous vous trouverez alors privé, de bien des façons, de nouveaux capitaux d'expansion. À un moment donné, les sociétés de fiducie existantes n'auront d'autre solution que de dire aux banques: «Rachetez-nous, nous sommes à vous». À mon avis, c'est exactement ce que veulent les banques canadiennes.

Le sénateur Kirby: J'aimerais beaucoup discuter de ces questions avec vous, mais faute de suffisamment de temps, je vais simplement vous poser une question supplémentaire.

Je crois que c'est dans le rapport du Comité sénatorial publié en 1986 qu'on a proposé, pour la première fois, de limiter la propriété à 65 p. 100 et d'émettre 35 p. 100 des actions restantes sur le marché public. J'avoue que cette proposition m'a sidéré car je considère qu'il s'agit d'un régime de propriété restrictif. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de la proposition formulée par le Sénat en 1986, d'après ce que vous en savez par opposition à la règle des 10 p. 100? Vous n'en avez pas parlé dans votre mémoire.

M. Evans: Nous sommes pour. Dans chacune de nos déclarations publiques, nous avons déclaré que les sociétés de fiducie étaient tout à fait prêtes à se plier à la règle des 65 p. 100, ce qui veut dire que 35 p. 100 des actions sont dispersées sur le marché public tandis que 65 p. 100 peuvent rester entre les mains d'une personne ou d'un groupe d'investisseurs. Nous sommes entièrement disposés à l'accepter étant donné que la plupart de nos sociétés de fiducie sont propriétaires d'une part moins importante des actions. Elles en possèdent généralement entre 50 p. 100 et 60 p. 100. Deux ou trois d'entre elles sont dans une situation différente. Montreal Trust qui appartient à BCE et Canada Trust dont Imasco est propriétaire, se situent au-dessus des 65 p. 100 et se sont dit prêtes à vendre des actions pour retomber à 65 p. 100. Elles n'y voient pas d'objection.

Le sénateur Kirby: Êtes-vous également en faveur des recommandations contenues dans ce même rapport de 1986 et qui portaient sur les liens avec le secteur commercial? Vous vous souviendrez sans doute que l'on prévoyait de soumettre certaines transactions à l'examen d'une commission indépendante. Divers types de transactions devaient être soumis à divers niveaux d'approbation.

M. Evans: Prenons, par exemple, les règles d'administration d'entreprise que Royal Trust applique actuellement et qui vont plus loin que les recommandations du Comité sénatorial en ce qui concerne l'examen des opérations avec des parties liées. Cette société de fiducie a mis en œuvre toutes ces dispositions et d'autres compagnies s'apprentent à en faire autant.

Le sénateur Kirby: À votre avis, elles permettent d'atteindre les mêmes objectifs qu'un régime de propriété largement dispersé, selon la règle des 10 p. 100?

M. Evans: Oui. Je ne crois pas que vous puissiez prouver l'existence d'un rapport de cause à effet entre la propriété largement dispersée et les opérations d'initiés ou les conflits d'intérêts. Il suffit de prendre l'exemple de la banque Northland et de la CCB. En principe, ces deux banques n'attei-

[Text]

that the Estey report was quite clear on the situation that existed there.

Senator Austin: I would like to follow up, Mr. Evans, with some hypothetical questions on ownership which relate to capital size. Have you anything to say to us about the level of ownership in the trust company industry as capital size grows? What is the largest trust company in terms of capital size today?

Mr. Evans: In terms of domestic assets, Canada Trust, which has about \$30 billion in deposit liabilities.

Senator Austin: How does that compare to the Royal Bank?

Mr. Evans: The Royal Bank's total deposit liabilities are over \$100 billion.

Senator Austin: What would be the figure for the TD Bank?

Mr. Evans: It would be in the range of \$50 billion to \$60 billion.

Senator Austin: It is half the size, then, of the TD Bank.

Mr. Evans: The banks will tell you that you not only have to consider the deposit liabilities, you have to consider their ET&A assets, assets under administration. From that point of view, the Royal Trust has about \$140 billion worth, while Canada Trust has over \$100 billion. We contend that those are not corporate assets. Those are not assets over which we have control. We administer those assets on behalf of others in a strict fiduciary relationship.

Senator Austin: If you take apples and apples as to what the TD Bank does and what the Royal Bank does, if it doubled would you be concerned about the public policy questions of ownership in the trust industry?

Mr. Evans: Not as long as we have effective competition.

Senator Austin: But doesn't that argument auger against the 10 per cent bank rule?

Mr. Evans: It certainly does.

Senator Austin: You are saying to us, in other words, that we should not limit the ownership of A banks to the 10 per cent rule.

Mr. Evans: The banks make the point that they are large established core financial institutions in the Canadian economy. If they can convince government that that is true, then we have no objection to the 10 per cent ownership rule remaining for the big six banks. If that is what the government thinks, in its wisdom, is the proper thing, that is fine. But do not take what we have now decided to be in the best interests of the Canadian banks and say that the only kind of financial institutions we can have in this country are those that are going to look like banks.

Senator Austin: You are making two arguments. One is that as long as the trust industry gets what it wants, the banks can have what they want in terms of ownership. Effectively, however, if your rate of growth continues in the trust company industry, in ten years' time we could see a trust company of

[Traduction]

gnaient même pas les 10 p. 100. Je crois que le rapport Estey a été assez clair quant à leur situation.

Le sénateur Austin: Monsieur Evans, j'aurais quelques questions hypothétiques à vous poser sur le rapport entre la propriété et la taille du capital. Pourriez-vous nous dire si, dans le secteur des sociétés de fiducie, le degré de contrôle augmente avec la taille du capital? Quelle est la société de fiducie qui possède le plus gros capital à l'heure actuelle?

M. Evans: Pour ce qui est de l'actif canadien, il s'agit de Canada Trust, qui a un passif-dépôts d'environ 30 milliards de dollars.

Le sénateur Austin: Et la Banque royale?

M. Evans: Le passif-dépôts de la Banque royale se chiffre à plus de 100 milliards de dollars.

Le sénateur Austin: Et la banque Toronto-Dominion?

M. Evans: Il se situe entre 50 et 60 milliards.

Le sénateur Austin: Le passif-dépôts de Canada Trust correspond donc à peu près à la moitié de celui de la banque TD.

M. Evans: Les banques vous diront qu'il faut tenir compte non seulement du passif-dépôts, mais également de l'actif administré. Sur ce plan, le Royal Trust possède environ 140 milliards de dollars et Canada Trust, plus de 100 milliards. Nous considérons qu'il ne s'agit pas là d'un actif véritable sur lequel nous exerçons un contrôle. Nous administrons simplement cet actif pour le compte d'autrui, à titre de fiduciaires.

Le sénateur Austin: Si l'actif de la banque TD et de la Banque royale augmentait, sur les mêmes bases, la question de la propriété des sociétés de fiducie vous préoccuperait-elle?

M. Evans: Pas si nous pouvons vraiment soutenir la concurrence.

Le sénateur Austin: Mais cet argument ne milite-t-il pas contre la règle des 10 p. 100?

M. Evans: Si, absolument.

Le sénateur Austin: Autrement dit, vous dites qu'il ne faudrait pas assujettir les banques visées par l'Annexe A à la règle des 10 p. 100.

M. Evans: Les banques se présentent comme les principales institutions financières de l'économie canadienne. Si elles peuvent en convaincre le gouvernement, nous ne voyons pas d'objection à ce que les six grandes banques demeurent assujetties à la règle des 10 p. 100. Si c'est ce que le gouvernement estime sage de faire, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Mais ne vous basez pas sur ce que vous jugez être dans l'intérêt des banques canadiennes pour dire que les seules institutions financières qui ont leur place au Canada sont celles qui s'apparentent à des banques.

Le sénateur Austin: Vous avancez deux arguments. Vous dites notamment que si les sociétés de fiducie obtiennent satisfaction, vous êtes bien d'accord pour que l'on accorde aux banques le régime de propriété qu'elles désirent. Cependant, si votre taux de croissance se maintient, d'ici dix ans, une société

[Text]

approximately the same size as one of the smaller of the six major banks.

Mr. Evans: I think we are now. If you compare Canada Trust and National Bank, they are very close.

Senator Austin: If the banks' ownership were restricted in the manner which applies to trust companies, with the ensuing consequences you have described, what would the banking industry say to us in ten years about the level playing field? I think you have a simple answer, and that is to remove the 10 per cent rule from everybody.

Mr. Evans: Certainly. I think we are being quite fair in this. We are saying, "Don't impose a 10 per cent rule on us. Let us continue on with the ownership structure we have." If the banks want the 10 per cent rule imposed upon themselves, that is fine with us. If the banks want a closely-held rule imposed upon them, that is fine with us, too.

Senator Austin: Would you argue, on the question of commercial scope, that there is any basis in terms of public interest for a different situation between the trust companies and the banks?

Mr. Evans: I do not think so. What you are concerned about in the public policy sense is ensuring that you have stable financial institutions, that you control self-dealing, abusive self-dealing, and conflict of interest behaviour. Those things we contend can be controlled effectively through other means. The provisions are now in place, or are being put in place, to ensure that that can be done.

We are saying: Let's let the consumers decide. If we are growing as fast as we are, then it must be telling you something about how consumers perceive the alternatives as between the big Canadian banks and the trust companies. If we are growing faster than the banks, we must be doing something right.

Senator Austin: What it would suggest is that your problem as to jurisdictional regulation could easily be removed. Clearly, trust companies today are banks under the heads of power of the federal government. I do not know why the federal government just does not accept its responsibility, do you?

Mr. Evans: Yes, I do. I made that recommendation as part of the Economic Council in 1974 and again in 1980. And the answer is: "Are you kidding? We are not going to take on the credit unions and caisses populaires, and for a very good reason." But if you say that a trust company is a bank, I can tell you that the Caisse Populaire Desjardins is a bank. If the government is going to take us on as far as being banks, then I say, as to fish and fowl, that we are all fish. If you are going to take us on, take on the caisses populaires.

Senator Austin: I appreciate the witness' candid answers to my questions.

Senator Frith: We hear that the problem of the 10 per cent restriction and the concentration can be dealt with in ways other than limiting the concentration of power.

[Traduction]

de fiducie pourrait avoir atteint à peu près la même taille que l'une des plus petites des six grandes banques.

M. Evans: C'est déjà fait. Si vous comparez Canada Trust et la Banque nationale, elles se suivent de très près.

Le sénateur Austin: Si la propriété des banques était soumise aux mêmes restrictions que les sociétés de fiducie, ce qui donnerait les résultats dont vous avez parlé, ne pensez-vous pas que, d'ici dix ans, les banques vont se plaindre d'être défavorisées? Je crois que pour vous, la solution est bien simple, il suffit de soustraire tout le monde à la règle des 10 p. 100.

M. Evans: Certainement. Je crois que nous sommes justes sur ce plan. Nous vous demandons de ne pas nous imposer la règle des 10 p. 100, de nous laisser conserver notre régime de propriété actuel. Si les banques veulent qu'on leur impose la règle des 10 p. 100, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Mais si elles veulent un régime de propriété à capital fermé, nous n'y voyons pas d'objection non plus.

Le sénateur Austin: Pour ce qui est des liens avec le secteur commercial, croyez-vous qu'il soit dans l'intérêt du public que la situation des sociétés de fiducie et des banques ne soit pas la même?

M. Evans: Je ne le crois pas. Du point de vue de l'intérêt du public, il faut assurer la stabilité des institutions financières, contrôler les opérations d'initiés, et prévenir les conflits d'intérêts. À notre avis, il existe d'autres moyens efficaces de le faire. Les dispositions voulues ont déjà été prises.

Nous estimons qu'il faut laisser les consommateurs décider. Si notre expansion est aussi rapide, cela doit vous donner une bonne idée de ce que les consommateurs pensent de nous par rapport aux grandes banques canadiennes. Si nous prenons un essor plus rapide que les banques, c'est sans doute que nous sommes dans la bonne voie.

Le sénateur Austin: Cela laisse également entendre que vos problèmes de réglementation pourraient être facilement éliminés. Il est certain qu'à l'heure actuelle, les sociétés de fiducies sont des banques placées sous la direction du gouvernement fédéral. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral n'accepte pas ses responsabilités. Le comprenez-vous?

M. Evans: Oui. J'ai formulé cette recommandation à l'occasion du Conseil économique de 1974 et, à nouveau, en 1980. Voici ce qu'on m'a répondu: «Vous plaisantez? Nous n'allons pas toucher aux coopératives de crédit et aux caisses populaires, et cela pour d'excellentes raisons». Mais si vous considérez qu'une société de fiducie est une banque, je peux vous dire que la Caisse populaire Desjardins en est une aussi. Si le gouvernement touche aux sociétés de fiducie parce qu'il les considère comme des banques, qu'il s'en prenne également aux caisses populaires, car nous sommes tous faits du même bois.

Le sénateur Austin: J'apprécie la sincérité des réponses du témoin.

Le sénateur Frith: On nous a dit qu'il était possible de remédier à la limitation de 10 p. 100 et à la concentration autrement qu'en limitant la concentration du pouvoir.

[Text]

I take it—and I am the most naive person at the table on the question that we are talking about—that the philosophical basis for the 10 per cent ownership rule, to put it in simple terms, is that power corrupts. In other words, human nature being what it is, if you permit a concentration of power it is irresistible to human nature not to abuse it. The person who is being protected is neither the banks nor the insurance companies or the life insurance companies, but the consumer. That is the concept behind the whole business of anti-competitive restricted trade practices, mergers, monopolies, and so on.

You say, “Do not worry. Let everyone wipe out the 10 per cent limit and allow the concentration of power in the banks, insurance companies, and so on.” But the momentum will then be towards further concentration and the abandonment of the idea that the public is essentially best served in all fields when there is not a concentration of power and when there is competition. Therefore, I wonder if your “other ways of solving the problem”—that is, other than the 10 per cent concentration—includes some reform of human nature.

Mr. Evans: No, not at all. In fact, I could not agree with you more. Let me give you a statement of fact. The extent of concentration in the financial services industry has been reduced dramatically in the last 10 years. That is precisely the time when commercially-linked, closely-held trust companies grew to be an effective force in the marketplace. So that corporate concentration is down as a result of us being there.

Senator Frith: And because of the competition.

Mr. Evans: And because of the competition. But who brought the competition? We did.

Senator Frith: Go ahead with that point. That is what I am trying to say, namely, that whatever your other ways are they will increase competition rather than reduce competition.

Mr. Evans: Yes; absolutely. The 10 per cent ownership rule will reduce competition.

Senator Frith: It will reduce competition?

Mr. Evans: Yes, it will reduce competition.

Senator Frith: You mean that keeping the 10 per cent rule will reduce competition?

Mr. Evans: No. The banks can be under the 10 per cent rule if they want, but they do not have to impose that on us because it will stop us from being able to grow and compete effectively in the future with the banks. Do not impose a 10 per cent rule on the companies to which it now does not apply.

Senator Simard: You seem to be saying that the 10 per cent rule would be a factor in reducing this phenomenal growth that you have experienced.

Mr. Evans: Yes; it would. If it were imposed upon us, it would.

[Traduction]

Je suis sans doute la personne la moins ferrée sur le sujet autour de cette table, mais je pense que le principe à l'origine de la règle des 10 p. 100 est que le pouvoir corrompt. Autrement dit, la nature humaine étant ce qu'elle est, si vous autorisez une concentration de pouvoir, il est très difficile de ne pas en abuser. Ce ne sont ni les banques, ni les compagnies d'assurance, ni les compagnies d'assurance-vie que l'on cherche à protéger, mais le consommateur. Tel est le but des dispositions s'opposant aux pratiques commerciales limitant la concurrence, aux fusions, aux monopoles et autre chose du même genre.

Vous nous dites de ne pas nous inquiéter, de supprimer le plafond de 10 p. 100 pour tout le monde et d'autoriser la concentration de pouvoir dans les banques, les compagnies d'assurance et les autres institutions. Mais cela ne fera qu'accroître la concentration et on renoncera au principe voulant que le public soit mieux servi, dans tous les domaines, en l'absence d'une concentration de pouvoir et en présence d'une concurrence. Par conséquent, je me demande si les autres façons de régler le problème que vous préconisez, à part la règle des 10 p. 100, consistent à modifier la nature humaine.

M. Evans: Non, pas du tout. En fait, je suis entièrement d'accord avec vous. Si vous le permettez, voici ce qu'il en est. La concentration a été réduite énormément dans le secteur des services financiers, depuis dix ans. Cela correspond à la période pendant laquelle les sociétés de fiducie à capital fermé ayant des liens avec le secteur commercial se sont taillées une place importante sur le marché. Par conséquent, notre présence a entraîné une diminution de la concentration des sociétés.

Le sénateur Frith: La concurrence y est également pour quelque chose.

M. Evans: En effet. Mais qui a créé la concurrence? C'est nous.

Le sénateur Frith: C'est précisément ce que j'essaie de faire valoir. Quelles que soient les autres solutions que vous préconisez, elles vont accroître la concurrence au lieu de la réduire.

M. Evans: Oui, absolument. La règle des 10 p. 100 va réduire la concurrence.

Le sénateur Frith: Réduire la concurrence?

M. Evans: Oui.

Le sénateur Frith: Voulez-vous dire que le maintien de la règle des 10 p. 100 va réduire la concurrence?

M. Evans: Non. Les banques peuvent se soumettre à cette règle si elles le désirent, mais elles n'ont pas à nous l'imposer, parce que cela nous empêchera de prendre de l'essor et de concurrencer efficacement les banques. N'imposez pas la règle des 10 p. 100 aux sociétés de fiducie auxquelles elle ne s'applique pas actuellement.

Le sénateur Simard: Vous semblez vouloir dire que la règle des 10 p. 100 contribuerait à réduire la croissance phénoménale que vous avez connue.

M. Evans: En effet. Si elle nous est imposée, c'est ce qu'elle fera.

[Text]

Senator Simard: Surely that cannot be the reason. Other factors must have entered into it.

Mr. Evans: That is true.

Senator Simard: The type of management must have had something to do with it, not just the absence of the 10 per cent ownership rule.

Mr. Evans: There are some arguments about that.

Senator Simard: Do not be so modest. Tell us what the reason for your substantial growth over the last 10 or 15 years is.

Mr. Evans: We think it is because the management of the company is held directly responsible, and accountable, to the ownership of the company. In other words, there is a shareholder that can put the thumb on management and force them to be efficient.

Senator Frith: In other words, management can manipulate minority situations, but they cannot manipulate the control.

Mr. Evans: That is exactly it. The argument is found in the 1930s, with the Berle-Means argument over ownership versus control. If you say that no one can own more than 10 per cent of the shares of a company, then shareholders lose control over the management. Who, then, will control the operation? It will be management.

Senator Frith: You end up concentrating the control in management, not in ownership.

Mr. Evans: That is right. And if the shareholders cannot hold management accountable, who will hold management accountable?

The Chairman: But Canada Trust, before it became closely held, had a spectacular growth, too, when it was widely held.

Mr. Evans: That is true. I am not saying that widely-held institutions cannot experience spectacular growth. The burden of proof has been evidenced by ourselves, and we are doing it now.

The Chairman: Senator Simard and Senator Frith posed questions on the phenomenal success of trust companies in moving into the marketplace. It has many other facets to it than just the ownership aspect.

Senator Simard: Certainly.

Mr. Evans: I am sure that it does.

The Chairman: You have been good marketers and have had an opportunity to provide service.

Senator Frith: In many cases you were giving all the services that the banks had not given for years.

The Chairman: That is right. It goes right back to marketing.

Mr. Evans: That comes back to the point of view of entry. You have to allow entry into that market to make sure that you keep it.

The Chairman: But Canada Trust was able to do that when they had no majority control.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Cela ne se peut pas. D'autres facteurs doivent entrer en jeu.

M. Evans: C'est pourtant vrai.

Le sénateur Simard: Le mode de gestion que vous adoptez doit y être pour quelque chose, et pas seulement l'absence de plafonnement à 10 p. 100.

M. Evans: Ce point de vue peut se défendre.

Le sénateur Simard: Ne soyez pas si modeste. Dites-nous à quoi vous devez votre croissance importante de ces dix ou 15 dernières années.

M. Evans: À notre avis, c'est parce que la direction de la société de fiducie doit rendre directement des comptes aux propriétaires. Autrement dit, un actionnaire peut obliger la direction à faire une bonne gestion.

Le sénateur Frith: Autrement dit, la direction peut profiter d'une situation minoritaire, mais pas une situation de contrôle.

M. Evans: Exactement. Telle la conclusion tirée dans les années 30, dans l'affaire Berle-Means. S'il n'est pas possible de posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une compagnie, les actionnaires perdent le contrôle sur la direction de l'entreprise. Qui va contrôler les opérations? Ce sera la direction.

Le sénateur Frith: Vous finissez par concentrer le contrôle entre les mains de la direction plutôt que des propriétaires.

M. Evans: C'est exact. Et si les actionnaires ne peuvent pas obliger la direction à rendre des comptes, qui va le faire?

Le président: Mais avant de devenir une société à capital fermé, Canada Trust a connu une croissance spectaculaire et ses actions étaient largement dispersées.

M. Evans: C'est vrai. Je ne veux pas dire que les institutions dont la propriété est largement dispersée ne peuvent pas connaître de croissance spectaculaire. Nous sommes la preuve du contraire.

Le président: Le sénateur Simard et le sénateur Frith ont posé des questions au sujet de l'essor phénoménal des sociétés de fiducie sur le marché. La propriété est loin d'être le seul facteur.

Le sénateur Simard: Certainement.

M. Evans: J'en suis convaincu.

Le président: Vous avez fait une bonne mise en marché et vous avez eu l'occasion de fournir des services.

Le sénateur Frith: Dans bien des cas, vous avez offert tous les services que les banques avaient refusés à leurs clients depuis des années.

Le président: C'est exact. Cela nous ramène à la commercialisation.

M. Evans: Cela nous ramène à la question de l'accès au marché. Il faut avoir accès à ce marché pour pouvoir y rester.

Le président: Mais Canada Trust a réussi à le faire alors qu'elle n'avait pas de contrôle majoritaire.

[Text]

Mr. Evans: That is right.

The Chairman: So it does not necessarily follow as night does day that if you have a majority control you will have the kind of efficient operation that otherwise you would not have.

Mr. Evans: If you could put a Merv Lahn at the head of most of those institutions you would find that you would have rapid growth, too. Mr. Lahn is a high-quality management person who has taken Canada Trust and done great things with it. However, how many Merv Lahns does the country have? Given that he is not a member of the association I should not be lauding him like that, but I am being quite frank.

Senator Frith: I started the question on the danger of concentration. Your answer was that you can sometimes create the same dangers of corruption—using it in that sense, not meaning a criminal activity—in a widely-held situation because of the fact that you hand management the power to do more manipulating and keep itself unaccountable than if it is accountable to a single entity. That at least expands the perception.

Mr. Evans: The question of foreign ownership is a point that has to be dealt with in respect to the 10 per cent ownership rule. Helen Sinclair, head of the CBA, in a speech given in Victoria, effectively raised the foreign ownership question. It has to be dealt with.

The 10 per cent ownership rule was brought in 1966 or 1967, primarily to address the foreign ownership question and the fear that the American banks would come up here and buy our banks up. The 10 per cent ownership rule was imposed, and that was it; the Americans could not come up and take us over.

Subsequently, other grand reasons for the 10 per cent rule have been developed in the minds of bankers and others to justify this apart from the foreign ownership issue, such as, "When FIRA goes, why don't you take away the 10 per cent ownership rule? If you are not reviewing foreign ownership, why do you have this funny rule? That is the only reason for it. Why do you have to develop all kinds of other reasons for it as well to justify its continued existence?"

We have in place now, through the approval process, a rule whereby no one can buy more than 10 per cent of a federal institution or a provincial financial institution without the express approval of the minister. The minister can examine and consider anything that he wants. That approval process is precisely the way every other western country controls foreign ownership. The minister simply will not approve it. The Bank of England has that control over banks in Britain, as does France, Italy and Japan. No legislation states that, "Thou shalt not own more than 10 per cent;" but it does say that "Thou shalt not own more than something or buy more than a significant interest in something without the express approval of:" We have that power in place now. If the minister wishes to use that as a means of controlling foreign ownership of domestic financial institutions, he has that in his power to do at this moment. He does not need the legislated 10 per cent ownership rule to have that power.

[Traduction]

M. Evans: C'est exact.

Le président: Par conséquent, il n'est pas nécessairement vrai qu'un contrôle majoritaire assure une efficacité qui ne serait pas possible autrement.

M. Evans: Si vous pouvez placer quelqu'un comme Merv Lahn à la tête de la plupart de ces institutions, vous aurez certainement une croissance rapide. M. Lahn est un gestionnaire de haut calibre qui a placé Canada Trust sur la voie du succès. Mais combien de Merv Lahn y a-t-il au Canada?

Le sénateur Frith: J'ai évoqué les risques associés à la concentration. Vous m'avez répondu qu'une propriété largement dispersée présentait les mêmes risques étant donné que la direction se retrouve avec davantage de pouvoirs que si elle avait des comptes à rendre à un seul et même actionnaire. Voilà qui élargit notre perspective de la question.

M. Evans: La règle des 10 p. 100 doit être considérée dans le contexte de la propriété étrangère. Helen Sinclair, la présidente de l'Association des banquiers canadiens, a soulevé la question dans un discours prononcé à Victoria. Il ne faut pas la perdre de vue.

La règle des 10 p. 100 a été instaurée en 1966 ou 1967, avant tout pour remédier au problème de la propriété étrangère et par crainte que des banques américaines viennent prendre le contrôle de nos banques. C'est pour cela que la règle des 10 p. 100 a été instaurée; les Américains ne pouvaient plus venir nous racheter.

Par la suite, les banquiers et d'autres ont trouvé toutes sortes de raisons pour justifier la règle des 10 p. 100, à part la question de la propriété étrangère. Par exemple, pourquoi ne pas supprimer la règle des 10 p. 100 lorsque l'AEIE disparaîtra? Si vous n'examinez pas la propriété étrangère, pourquoi imposer cette curieuse règle? C'est sa seule raison d'être. Pourquoi chercher toutes sortes d'autres raisons pour justifier son maintien?

À l'heure actuelle, personne ne peut acheter plus de 10 p. 100 d'une institution financière fédérale ou provinciale sans l'autorisation expresse du ministre. Celui-ci peut examiner tout ce qu'il veut. Ce processus d'approbation se déroule exactement de la même façon que dans tous les autres pays de l'Ouest. Le ministre refusera tout simplement d'approuver une prise de contrôle étrangère. La banque d'Angleterre exerce ce genre de contrôle sur les banques de Grande-Bretagne et la France, l'Italie et le Japon en font autant. Aucune loi ne stipule qu'il est interdit de posséder plus de 10 p. 100 des actions, mais il est interdit d'acheter des parts majoritaires sans une autorisation expresse. Ce pouvoir existe déjà. Si le ministre désire l'utiliser pour contrôler la main-mise étrangère sur les institutions financières du Canada, il a le pouvoir de le faire. Il n'a pas besoin de la règle des 10 p. 100 pour cela.

[Text]

The Chairman: Very interesting observation. One of the problems of that is it will depend on the political ideology of the minister.

Mr. Evans: Does it not always?

The Chairman: Having legislation makes it, I think, much more controllable than just having something decided by the whim of a minister.

Mr. Evans: Senator, I would hate to think you are saying that we need legislation in this country to protect our institutions from ourselves.

The Chairman: In the end of course we probably do but that is another subject.

Senator Simard: Keeping in mind that we got a commitment from the life association that they were going to give us their wish list of the things that the industry has agreed on, that should go ahead in the legislation, and the legislation should be presented even if one or two of the more conventional things are not resolved. Have you got your wish list and is there a consensus in your industry, whether they are provincial chartered or federally chartered, or are there some problems?

Mr. Evans: No, senator, I can tell you with one exception, Mr. Lahn of Canada Trust would still advocate that there be a 10 per cent ownership rule or some restriction. That is his belief. He is not a member of my association but every member of the association is solidly behind the position we put forward from the outset. The broad sweeping list of changes, we want additional powers and we are prepared to have insurance companies and banks have additional powers. We want to be able to continue to have closely-held ownership and commercially-linked ownership. The other institutions can accept that, reject it for their own purposes, but that is what we are asking for ourselves. We believe there should be a strong corporate governance and supervisory provisions dealing with conflicts of interest, related party transactions and self-dealing. Whatever is in the legislation now we agree with, and what we are afraid of is what we presume to be an agreement after the withdrawal of the 1987 legislation; that commercial links was a dead issue; that we were not going to have the 10 per cent rule imposed on us either directly or indirectly. We are concerned that that agreement is starting to come under pressure. We know it is coming under pressure by some of the other institutions, namely the banks. If the government were to introduce the legislation today with the 65 per cent ownership rule in place, with the restrictions on self-dealing and conflicts of interest, with the expanded powers for ourselves, the expanded powers for the banks, the ability of the banks to own trust company subsidiaries, we would have no problem whatsoever. We could sit down with the House, the committee, the minister and have that legislation through in two weeks. Where the problem is that some people are now saying, for one interest or another, outside of our industry, "it is not in our best interest if this legislation proceeds with this or that provision in it".

The Chairman: Basically the ownership question?

[Traduction]

Le président: Voilà une observation très intéressante. Malheureusement, cela dépend de l'idéologie politique du ministre.

M. Evans: N'est-ce pas toujours le cas?

Le président: Le fait d'avoir une loi permet d'exercer un contrôle beaucoup plus strict que si on laisse à un ministre le soin d'en décider.

M. Evans: Sénateur, vous ne voulez pas dire, j'espère, que nous avons besoin d'une loi pour protéger nos institutions contre nous-mêmes.

Le président: Sans doute que si, mais la question n'est pas là.

Le sénateur Simard: Étant donné que l'Association des compagnies d'assurance-vie nous a promis de nous communiquer la liste des dispositions sur lesquelles ce secteur s'était mis d'accord, il faudrait adopter la loi même s'il reste un ou deux points non réglés. Avez-vous dressé une liste de desiderata et les institutions de votre secteur se sont-elles mises d'accord, qu'elles soient provinciales ou fédérales, ou y a-t-il certains problèmes à résoudre?

M. Evans: Non, sénateur, si ce n'est que M. Lahn, de Canada Trust, préconiserait une règle des 10 p. 100 ou certaines restrictions. C'est ce qu'il croit. Il n'est pas membre de mon association, mais tous nos membres soutiennent la position que nous avons énoncée dès le départ. Nous préconisons toutes sortes de changements, nous désirons des pouvoirs supplémentaires et nous sommes d'accord pour que les compagnies d'assurance et les banques en obtiennent également. Nous voulons pouvoir demeurer des sociétés à capital fermé ayant des liens avec le secteur commercial. Les autres institutions voudront peut-être un régime différent, mais voilà ce que nous voulons. À notre avis, il faudrait instaurer des dispositions très strictes en ce qui concerne l'administration d'entreprises et la surveillance pour éviter des conflits d'intérêts, les transactions entre parties liées et les opérations d'initiés. Nous sommes d'accord avec le contenu actuel de la loi et nous avons peur que l'entente qui nous semblait avoir été conclue après le retrait de la loi de 1987 ne soit pas respectée; aux termes de cette entente, il ne devait plus être question des liens avec le secteur commercial et la règle des 10 p. 100 ne nous serait pas imposée directement ou indirectement. Nous craignons que cette entente ne cède sous le poids des pressions. Nous savons que les banques exercent des pressions en ce sens. Si le gouvernement présentait aujourd'hui une loi instaurant la règle des 65 p. 100 en imposant des restrictions à l'égard des opérations d'initiés et des conflits d'intérêts et en nous accordant davantage de pouvoirs ainsi qu'aux banques, en permettant aux banques de posséder des sociétés de fiducie, nous n'y verrions aucun inconvénient. Nous serions prêts à travailler en collaboration avec la Chambre, le Comité et le ministre pour que la loi soit adoptée en 15 jours. L'ennui c'est que certaines personnes qui défendent certains intérêts, parfois étrangers, estiment qu'elles n'ont pas avantage à laisser adopter cette loi si elle contient telle ou telle disposition.

Le président: En ce qui concerne la propriété?

[Text]

Mr. Evans: The ownership question is the issue that the banks have seized upon and other issues have been seized upon by other elements in the industry. I am telling you we are not seizing upon any elements. We introduce the legislation. We will give it our strong support and ensure its speedy passage, if we can do anything to ensure speedy passage. We will do that and we will not hold back our support because we do not like this or we do not like that element of the legislation.

We need legislative reform. We have been without since the 1920s and if we are going to continue to be as effective a competitive force in the Canadian marketplace as we have been in the last decade, then we have got to have those changes and we have got to be able to compete on an equal footing with the other deposit-taking institutions.

Senator Simard: Did you say, sir, that Canada Trust was not a member of your association?

Mr. Evans: No, it is not.

Senator Simard: Would you mind giving your interpretation of the reasons Canada Trust is not in your association? It is surprising.

Mr. Evans: I will be straight and frank and honest with you. Canada Trust pulled out of the association three years ago and the reason they pulled out was the disagreement between the member companies over the 10 per cent ownership rule. Mr. Lahn was the last widely-held trust company before he was taken over by Genstar. He believed there should be a 10 per cent ownership rule. All the rest of the member companies are closely-held, commercially-linked, and they said, "We simply cannot support, in our submission on the legislation, that there should be a 10 per cent ownership rule". He said, "Unless you can then there is going to be major disagreement and as a result, if that is what your submission is going to say, to allow that, then I quit"; and he pulled out.

The Chairman: Is Canada Trust closely-held now?

Mr. Evans: Yes, it is.

The Chairman: They still have the same attitude of—

Mr. Evans: Mr. Lahn still is the CEO. He still believes that.

The Chairman: Are they ready to divest Canada Trust?

Mr. Evans: CT Financial, which is owned by Imasco, which owns Canada Trust is prepared to divest down to 65 per cent.

The Chairman: What about down to 10 per cent?

Mr. Evans: No way. Mr. Lahn still believes that and he holds that firmly and I respect him highly for the position he has taken and the fact he is consistent.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Evans. You certainly have been a provocative and forthright witness and we appreciate, more than you know, the kind of candor that we have heard expressed here today. It was very helpful to us. On behalf of the committee I thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Evans: Les banques et d'autres intérêts en ont fait leur cheval de bataille. Ce n'est pas notre cas. Nous sommes d'accord pour que la loi soit présentée, nous l'appuierons pour assurer son adoption rapide, si nous pouvons faire quelque chose en ce sens. Nous ne refuserons pas d'appuyer la loi sous prétexte que nous n'aimons pas telle ou telle disposition.

Nous avons besoin d'une réforme législative. Il n'y en a pas eu depuis les années 20 et si nous voulons continuer à créer une concurrence sur le marché canadien comme nous l'avons fait depuis dix ans, nous avons besoin de ces changements afin de pouvoir concurrencer, sur un pied d'égalité, les autres institutions de dépôt.

Le sénateur Simard: Avez-vous dit que Canada Trust n'était pas membre de votre association?

M. Evans: Non, elle n'en fait pas partie.

Le sénateur Simard: Pourriez-vous nous dire pourquoi, selon vous, Canada Trust n'est pas membre de votre association? C'est étonnant.

M. Evans: Je serai franc avec vous. Canada Trust s'est retirée de notre association il y a trois ans parce qu'elle n'était pas d'accord au sujet de la règle des 10 p. 100. M. Lahn possédait la dernière société de fiducie à capital largement dispersé avant d'être rachetée par Genstar. Il estimait que la propriété devait être limitée à 10 p. 100. Toutes les autres sociétés membres sont des compagnies à capital fermé ayant des liens avec le secteur commercial qui ont dit ne pas pouvoir être d'accord avec la règle des 10 p. 100. M. Lahn leur a répondu que si elles n'étaient pas d'accord, aucune entente n'était possible et qu'il devait donc se retirer.

Le président: Canada Trust est-elle maintenant une société à capital fermé?

M. Evans: Oui.

Le président: A-t-elle conservé la même attitude...

M. Evans: M. Lahn est toujours son président directeur général. Il n'a pas changé d'avis.

Le président: Les propriétaires sont-ils prêts à vendre Canada Trust?

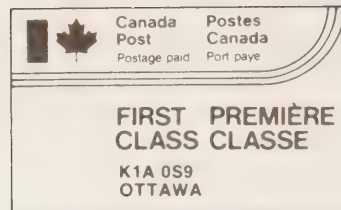
M. Evans: CT Financial, qui appartient à Imasco, laquelle possède Canada Trust, est prête à vendre une partie de ses actions pour ramener sa part à 65 p. 100.

Le président: Pas jusqu'à 10 p. 100?

M. Evans: Absolument pas. M. Lahn est toujours persuadé d'avoir raison et j'ai beaucoup de respect pour lui, car il fait preuve de suite dans les idées.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Evans. Vous avez été un témoin très intéressant et très direct et nous apprécions, plus que vous ne vous l'imaginez, l'honnêteté dont vous avez fait preuve. Cela nous a été très utile. Je vous remercie au nom du Comité.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. P. D. Burns, Chairman;
Mr. K. Kavanaugh, Director;
Mr. Mark Daniels, President;
Mr. J. P. Bernier, Vice-President and Counsellor.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John Evans, President.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:

M. P. D. Burns, président;
M. K. Kavanaugh, directeur;
M. Mark Daniels, président;
M. J. P. Bernier, vice-président et conseiller.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M. John Evans, président.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, December 6, 1989

Issue No. 12

Third Proceedings on:

Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax
Act and the Excise Act

Eighth Proceedings on:

Study of Canadian Financial Institutions

APPEARING:

The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P.
Minister of State (Finance)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 6 décembre 1989

Fascicule n° 12

Troisième fascicule concernant:

Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe
d'accise et la Loi sur l'accise

Huitième fascicule concernant:

Étude des institutions financières canadiennes

COMPARAÎT:

L'honorable Gilles Loiselle, c.p., député
Ministre d'État (Finances)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C.
Austin, P.C.	(or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Ottenheimer
Kirby	Perrault, P.C.
Kolber	Postras
*MacEachen, P.C.	Roblin, P.C.
(or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p.
Austin, c.p.	(ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Ottenheimer
Kirby	Perrault, c.p.
Kolber	Postras
*MacEachen, c.p.	Roblin, c.p.
(ou Frith)	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 9, 1989:

“Pursuant to Order,

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 9 novembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 6, 1989
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 1:08 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Kirby, Ottenheimer, Poitras and Simard. (5)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P., Minister of State (Finance).

Witnesses:

From the Conference Board of Canada:

Dr. Charles Barrett, Vice-President, Business Research;
Mr. Guy Glorieux, Director, Financial Services Research Program;
Mr. Stephen Wandfield-Jones, Senior Advisor, Financial Services Research Program.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. Basil N. Steggle, General Manager;
Mr. Jack E. Lee, Vice-President;
Mr. George E. Creek, Associate of the Insurance Institute of Canada;
Mr. John Morin, courtier d'assurance agréé.

From the Department of Finance:

Ms. Patricia Malone, Chief Excise Tax Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from the Conference Board of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"Submission from The Conference Board of Canada to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce December 6, 1989" (English only—33 pages) (*Exhibit A-09*);

The witnesses from the Insurance Brokers Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 DÉCEMBRE 1989
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Kirby, Ottenheimer, Poitras et Simard. (5)

Présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparait: L'honorable Gilles Loiselle, c.p., député, ministre d'État (Finances).

Témoins:

Représentants du «Conference Board» du Canada:

M. Charles Barrett, vice-président, Recherche commerciale;
M. Guy Glorieux, directeur, Programme de recherche des services financiers;
M. Stephen Wandfield-Jones, premier conseiller, Programme de recherche des services financiers.

De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:

M. Basil N. Steggle, directeur général;
M. Jack E. Lee, vice-président;
M. George E. Creek, associé de l'Institution d'assurance du Canada;
M. John Morin, courtier d'assurances agréé.

Du ministère des Finances:

M^{me} Patricia Malone, chef, Politique et Législation.

Conformément à l'ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit l'étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins du «Conference Board» du Canada font une déclaration, puis répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

"Submission from The Conference Board of Canada to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, December 6, 1989" (anglais seulement—33 pages) (Mémoire du *Conference Board du Canada* au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 6 décembre 1989 (trad.)) (*Pièce A-09*);

Les témoins de l'Association des courtiers d'assurances du Canada font une déclaration, puis répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

“Introductory Statement to the Senate Standing Committee on Banking Trade and Commerce, December 6, 1989” (English only—3 pages) (*Exhibit A-10*).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated November 9, 1989 resumed consideration of Bill C-20, an Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

The Honourable Gilles Loiselle made a statement and answered questions.

At 3:50 p.m. *it was—*

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 3:58 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

«*Introductory Statement to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, December 6, 1989*» (anglais seulement—3 pages) (Notes introductives présentées au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 6 décembre 1989 (trad.)) (*Pièce A-10*).

Conformément à l'ordre de renvoi du 9 novembre 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

L'honorable Gilles Loiselle fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 50, *il est ordonné*,—Que le Comité poursuive à huis clos.

À 15 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 6, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:10 p.m. to continue its study of Canadian financial institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I should apologize to the witnesses for this slight delay. I am sure other members will join us shortly.

As a committee, we are looking forward to the presentation of the Conference Board of Canada. Representing them is Dr. Charles A. Barrett, Vice President, Business Research. Dr. Barrett is flanked by Mr. Guy Glorieux, Director of Finance, Services Research Program and by Stephen Handfield-Jones, Senior Adviser, Financial Services Research Program. You did favour us with a very interesting brief and I am sure honourable senators have had an opportunity to look at it. As I indicated to you, it was an excellent overview of what faces this committee and the country and we note your suggestions as to what could happen.

As I say, we are delighted that you are appearing before us and we look forward to your contribution. Our normal procedure is to hear an opening statement and, occasionally, senators will interject so, please, do not let that upset you. After that, I am sure members will have some good questions.

Dr. Charles Barrett, Vice President, Business Research, Conference Board of Canada: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. The Conference Board of Canada is pleased to have this opportunity to present to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce our views on the state of financial institutions in Canada and the prospects for regulatory reform.

As you may know, the Conference Board of Canada is a private-sector, not-for-profit research institution. It is funded by business, government and other organizations. Our mission, in essence, is to assist our members to operate more effectively within the global economy.

In all of our work, the Conference Board is guided by the principle of remaining objective, independent and non-policy prescriptive. In other words, our role is to analyze the major economic trends and emerging policy issues in order to provide our associates with insights on how these developments will affect their own organizations. We do not make a practice of advocating particular approaches to either business or public policy.

We are pleased to table with the committee a report which we have entitled, "Challenges Ahead for the Canadian Financial Services Industry." This submission is based on research

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 10, pour poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je voudrais nous excuser auprès des témoins pour ce léger retard. Je suis certain que d'autres membres du comité se joindront très bientôt à nous.

Notre comité est impatient d'entendre l'allocation du Conference Board du Canada. Le Conference Board du Canada est représenté par M. Charles A. Barrett, vice-président, Recherche commerciale. M. Barrett est accompagné de M. Guy Glorieux, directeur des finances, Programme de recherche des services et de M. Steven Handfield-Jones, conseiller principal, Programme de recherche des services financiers. Vous nous avez fait l'honneur de nous faire parvenir un mémoire très intéressant, et je suis certain que les honorables sénateurs ont eu l'occasion de l'étudier. Comme je vous le disais, il s'agit d'un excellent aperçu de ce qui attend notre comité et notre pays tout entier, et nous avons pris bonne note de ce qui pourrait se passer selon vous.

Comme je le disais, nous sommes très heureux que vous comparaissez devant notre comité, et nous sommes impatients d'entendre ce que vous avez à nous dire. Habituellement, nous commençons par entendre la déclaration d'ouverture de nos témoins, et il arrive que les sénateurs interviennent. Ne vous laissez surtout pas impressionner! Je suis d'ailleurs certain qu'il y aura de très bonnes questions.

M. Charles Barrett, vice-président, Recherche commerciale, Conference Board du Canada: Merci monsieur le président et honorables sénateurs. Le Conference Board du Canada est heureux de pouvoir présenter au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce son point de vue sur la situation des institutions financières au Canada et les perspectives d'une réforme de la réglementation.

Comme vous le savez peut-être, le Conference Board du Canada est une société de recherche privée et sans but lucratif. Il est financé par les secteurs privé et public et par d'autres organismes et associations. Il s'est donné pour mission d'être le principal institut privé de recherche appliquée ayant pour objectif d'améliorer le rendement des organismes canadiens dans l'économie mondiale.

Dans tous ses travaux, le Conference Board a pour principe de rester objectif, indépendant et non-directif. Autrement dit, il essaie d'analyser les faits économiques ou les grandes orientations de politique pour indiquer à ses membres ce que ces développements devraient signifier pour leurs entreprises. Nous n'avons pas l'habitude de préconiser une option plutôt qu'une autre en matière de politique publique ou commerciale.

Nous sommes heureux de transmettre à votre comité un rapport que nous avons intitulé «Les défis de l'industrie des services financiers canadiens». Ce mémoire s'inspire des recherches

[Text]

that we have carried out under the auspices of our financial research services program. This program is a separately funded research division of the Conference Board of Canada and it receives support from key financial institutions in Canada and both levels of government. The mission of the program is to provide independent and objective research and analyses on strategic issues affecting the Canadian financial services sector, again, very much in the global context.

The program was established two years ago and, since that time, we have completed and published a series of research reports that deal with various aspects of the financial sector. They have, we feel, contributed to improved public understanding of a number of critical issues facing the industry. These reports are available as additional evidence as committee members complete their task of examining the future of the Canadian financial services industry in a globally competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of institutions.

It is clear that the financial services industry is a vital sector of the Canadian economy. As essential intermediaries between savers and borrowers, financial institutions play a key role in fostering private savings, supporting capital formation and facilitating the growth of economic activity.

With almost 6 per cent of the Canadian workforce directly employed in the financial services sector, the industry is also an important immediate source of jobs and incomes for Canadians. Through its impressive capital spending programs, this sector also makes an important contribution to the growth of overall economic activity, year after year.

The financial services industry is going through a period of unprecedented transformation. Over time, this process has been characterized by the dismantling of the long-standing barriers among the so-called "four pillars of the financial system," by an opening up of the forces of international competition, and by a surge in financial and technological innovation.

As this has been happening, several smaller, regional deposit-taking institutions experienced difficulties and there was, particularly in the early and mid-1980s, concerns expressed about the ultimate safety of the Canadian financial system.

I think, in retrospect, the system has demonstrated considerable flexibility and resilience. Yet, the transformations in the industry and the pace of change internationally have heightened concerns over both the competitiveness of the Canadian industry and the challenges ahead in an environment of continuing rapid global change.

This afternoon, we want to address some of these concerns in the broader context of international competitiveness. Our analysis is summarized in the document we tabled and it is the conclusion of this analysis that greater emphasis needs to be put on issues that relate to the competitiveness of Canada's financial services industry and its institutions as we address the legislative framework of this sector.

[Traduction]

effectuées sous la direction du Programme de recherche des services financiers du Conference Board. Ce programme permanent représente une division de recherche subventionnée séparément du Conference Board du Canada, et il reçoit l'appui des grandes institutions financières du Canada et des deux paliers du gouvernement. Il se consacre à l'analyse indépendante et objective des questions stratégiques touchant l'industrie des services financiers canadiens dans le contexte mondial.

Depuis que le programme a été mis en œuvre il y a deux ans, une série de rapports de recherche traitant du secteur financier a été publiée. Nous estimons que ces rapports ont permis de mieux faire comprendre au public les grands problèmes auxquels l'industrie fait face. Ces publications peuvent être mises à la disposition des membres du Comité dans le cadre de leur étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement la propriété de ces institutions.

L'industrie des services financiers est un secteur vital de l'économie canadienne. Intermédiaires essentiels entre les épargnants et les prêteurs, les institutions financières jouent un rôle déterminant pour encourager l'épargne privée, favoriser l'accumulation de capitaux et faciliter la croissance de l'activité économique.

Cette industrie représente aussi une importante source immédiate d'emplois et de revenus pour les Canadiens, étant donné que près de 6 pour cent de la main-d'œuvre canadienne occupe un emploi direct dans ce secteur. En outre, d'année en année, grâce à un programme impressionnant d'investissement de capitaux, elle contribue de façon significative à la croissance de l'ensemble de l'activité économique.

L'industrie des services financiers traverse à l'heure actuelle une période de transformation sans précédent. Depuis ses débuts, le phénomène se caractérise par l'élimination des barrières qui séparaient depuis longtemps ce qu'on appelle les « quatre piliers » du système financier, par l'ouverture de l'industrie aux forces de la concurrence internationale et par un mouvement vers l'innovation financière et technologique.

Au même moment, plusieurs petites institutions de dépôt régionales connaissaient des difficultés et la sécurité réelle du système financier canadien suscitait des inquiétudes, particulièrement du début jusqu'au milieu des années 80.

Rétrospectivement, le système financier a fait preuve de beaucoup de résistance. Pourtant, les transformations que l'industrie connaît et le rythme de l'évolution sur la scène internationale ont intensifié les craintes au sujet de la concurrence de l'industrie canadienne et des défis qui l'attendent dans un contexte mondial en évolution rapide.

Cet après-midi, nous aimerions répondre à certaines des craintes soulevées dans le contexte plus général de la concurrence internationale. Vous trouverez un résumé de notre analyse dans le document que nous avons déposé. Cette analyse porte à conclure qu'il faut accorder plus d'importance à la concurrence de l'industrie des services financiers au Canada et de ses institutions dans l'examen de son cadre législatif.

[Text]

Indeed, against the background of global change and substantial international restructuring in financial services, policy makers in most OECD countries are beginning to acknowledge that competitiveness can prove to be the critical factor behind the long-run solvency of financial institutions and, indeed, the financial system as a whole.

Mr. Chairman, I would now like to call upon my colleague, Guy Glorieux, who is Director of our Financial Services Research Program to provide you with the highlights of our analysis on this subject.

Mr. Guy Glorieux, Director, Financial Services Research Program, Conference Board of Canada: Mr. Chairman, honourable senators, I would like to spend a few minutes with you to review the document which we have tabled today, entitled "Challenges Ahead for the Canadian Financial Services Industry."

There are two key messages I would like to leave with you. The first one is that the forces of competition in the financial services industry have dramatically increased over the last decade. This has led to considerable restructuring across the industry, both in Canada and throughout the world. It will have long-run implications for the future.

The second message from this report is that the future success of our institutions, and ultimately the soundness of our financial system within an international context, will depend critically on whether their competitiveness remains in line with international developments. This should be a key consideration in shaping the new legislative framework.

Mr. Chairman, the Canadian financial system has gone through unprecedented transformation over the past two decades. The process has been characterized by significant shifts in market share among the key sectors of the industry and by considerable restructuring both among and within individual sectors of the industry.

The changes reflect, in part, the changing attitudes and customer relationships on the part of the non-financial public vis-à-vis the financial institutions. They also reflect the response of institutions to the forces of inflation, securitization and the globalization of financial markets. The spectacular pace of change in the area of technology and telecommunication has also been a powerful force acting on the industry's ability to generate new products at a fraction of historical cost.

Changing conditions in international markets were also an additional source of pressure for the Canadian financial services industry. In most markets, Canadian participation has been quite modest compared to that of the global giants from the United States, Japan and Europe. Competition among these institutions has intensified throughout the 1980s and this has had a significant bearing on Canadian performance abroad.

The net outcome of these developments has been a significant increase in competitive pressures on traditional lines of business across all sectors of the industry.

[Traduction]

Compte tenu de la mondialisation de l'économie et de la restructuration profonde des services financiers internationaux, les décideurs de la plupart des pays membres de l'OCDE commencent à reconnaître que le rendement concurrentiel devient l'enjeu principal de la solvabilité à long terme des institutions financières, et de l'ensemble du système financier.

Monsieur le président, j'aimerais maintenant donner la parole à mon collaborateur, Guy Glorieux, qui est le directeur du Programme de recherche des services financiers. Il va vous présenter les faits saillants de notre analyse.

M. Guy Glorieux, directeur, Programme de recherche des services financiers, Conférence Board du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais passer quelques minutes pour revenir avec vous sur le document que nous avons déposé aujourd'hui devant votre comité, document intitulé «Les défis de l'industrie des services financiers canadiens».

J'aimerais vous transmettre deux messages clés. Le premier, c'est que les forces de la concurrence se sont considérablement intensifiées au cours de la dernière décennie dans l'industrie des services financiers. Cela a entraîné une restructuration approfondie de l'industrie, au Canada comme dans le monde entier. Cela aura des implications à long terme.

Le deuxième message de ce rapport que j'aimerais vous livrer, c'est que le succès futur de nos institutions et, en dernière analyse, la solidité de notre système financier dans le contexte international, dépendra de façon critique de la capacité des institutions financières de concurrencer les institutions internationales. Cela doit être un élément clé dans l'élaboration d'un nouveau cadre législatif.

Monsieur le président, le système financier canadien a connu des transformations inouïes au cours des 20 dernières années. Ce phénomène se caractérise par des modifications importantes dans la part du marché détenue par les secteurs clés de l'industrie, et par la vaste réorganisation de chacun des secteurs et des secteurs entre eux.

Ces transformations sont attribuables en partie aux nouvelles attitudes du grand public et aux relations que celui-ci entretient avec les intermédiaires financiers. Elles reflètent également la réponse des institutions financières aux forces de l'inflation, à la titrisation et à la globalisation des marchés financiers. Dans le domaine de la technologie et des télécommunications, la vitesse spectaculaire des changements intervenus a également exercé des pressions puissantes sur la capacité de l'industrie de générer de nouveaux produits, à une fraction de leur coût traditionnel.

L'évolution des conditions sur les marchés internationaux a elle aussi fortement incité l'industrie canadienne des services financiers à se transformer. Sur la plupart des marchés, la participation du Canada est assez modeste comparée à celle des institutions mondiales des États-Unis, du Japon et de l'Europe. La concurrence entre ces institutions s'est intensifiée au cours des années 1980, et cela a eu un impact marqué sur la prestation des Canadiens à l'étranger.

Cette évolution a eu pour résultat net une importante augmentation des pressions de la concurrence en ce qui a trait aux activités traditionnelles de l'ensemble des secteurs de l'industrie.

[Text]

Faced with stiffer capital requirements, and with the emphasis shifting away from asset growth to return on equity, financial institutions have been increasingly searching for new opportunities outside of their traditional boundaries. In turn, this has further increased the level of competition in financial markets and has encouraged a considerable amount of restructuring within and across all sectors of the industry.

As financial institutions adjusted to dramatic changes in their environment, the regulators in Canada and abroad also responded, but with a lag. Their objective was to strike an appropriate balance between the three goals of ensuring depositors' protection, fostering the competitive efficiency of the industry, and safeguarding the soundness of the financial system. In most cases, their actions involved a considerable strengthening of the balance sheet of financial institutions. Restrictions across lines of activities and geographic areas were also reduced to encourage greater competition and greater diversification of risk.

In Canada, the two levels of government have long recognized the need for a thorough review of their financial legislation. Significant progress has been made at the provincial level, but, so far, the federal government's attempts at a comprehensive reform have not been successful. Yet, far-reaching measures to liberalize the regulatory framework were implemented on a piecemeal basis after 1984, reflecting rapid changes in the domestic and international environments.

The most dramatic move occurred in 1987, when the provinces unilaterally removed the ownership restrictions on the securities industry. With the risk that important parts of the industry might fall under foreign ownership, this precipitated the fall of long-standing federal barriers between the banking and securities industries.

Significant steps to strengthen the system of supervision at the federal level were also introduced after the failure of several regional institutions.

Finally, additional measures were implemented to increase the level of competition in the Canadian financial system, primarily through a significant relaxation of existing limitations on foreign institutions.

Internationally, most OECD countries have moved to modernize their financial systems, and the pace of reform has gathered momentum since the late 1970s. The focus has been on dismantling inefficient regulations and strengthening the role of market forces. In parallel, there has been a significant increase in the cooperation between regulators across all countries. The objective was both to ensure a more level playing field among financial institutions worldwide and to strengthen prudential supervision of the financial system. The most visible example of this cooperation was, of course, the BIS agreement on minimum capital standards, which was endorsed by the Group of Ten in July 1988.

[Traduction]

Face à des exigences plus sévères en matière de capitalisation et à l'importance accrue de l'augmentation de l'avoir au détriment du rendement des capitaux propres, les institutions financières recherchent de plus en plus de nouvelles possibilités au-delà de leur champ d'activité traditionnelle. Cela a fait augmenter la concurrence sur les marchés financiers et a encouragé une restructuration considérable, au sein de l'ensemble des secteurs de l'industrie ainsi que d'un secteur à l'autre.

À mesure que les institutions financières s'adaptaient aux changements spectaculaires que subissait leur environnement, les organismes de réglementation au Canada et à l'étranger réagissaient aussi, mais avec un certain retard. Leur objectif était de trouver le juste équilibre entre les trois buts qui consistent à assurer la protection des déposants, à favoriser une concurrence efficace au sein de l'industrie et à sauvegarder l'intégrité du système financier. Dans la plupart des cas, les mesures qu'ils ont prises visaient à renforcer la situation financière des institutions. En même temps, les restrictions à l'égard de certaines activités et régions géographiques ont été réduites aux fins d'une plus grande concurrence et d'une diversification accrue des risques dans le système.

Au Canada, les deux paliers de gouvernement reconnaissent depuis longtemps le besoin de réviser à fond leur législation financière. D'importants progrès ont été réalisés au niveau provincial, et les efforts du gouvernement fédéral en vue d'une réforme complète n'ont pas abouti, du moins jusqu'à présent. Des mesures de vaste portée visant à libéraliser le cadre réglementaire ont néanmoins été introduites petit à petit depuis 1984, en réaction à l'évolution rapide du contexte intérieur et international dans lequel fonctionnent les institutions financières.

La mesure la plus spectaculaire a été prise en 1987, lorsque les provinces ont unilatéralement éliminé les restrictions en matière de propriété dans le secteur des valeurs mobilières. Comme d'importants éléments de l'industrie risquaient de passer sous contrôle étranger, cette mesure a précipité l'abolition des barrières fédérales, qui depuis longtemps séparaient les secteurs bancaires et celui des valeurs mobilières.

D'importantes mesures ont également été introduites, après la faillite de plusieurs institutions régionales, afin de renforcer le système fédéral de contrôle.

Enfin, on a mis en œuvre d'autres mesures afin d'accroître la concurrence au sein du système financier canadien, surtout par une importante atténuation des restrictions imposées aux institutions étrangères.

Au niveau international, la plupart des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour moderniser leur système financier, et le rythme des réformes s'est accéléré vers la fin des années 1970. Cela a entraîné le démantèlement progressif des règlements anti-concurrentiels et le renforcement du rôle des forces du marché dans le système financier. Parallèlement, il y a eu une importante tendance vers une collaboration plus étroite entre les organismes de réglementation de divers pays. Les objectifs étaient d'assurer l'égalité des règles du jeu entre les diverses institutions financières implantées dans le monde entier, et de renforcer le contrôle prudentiel du système financier. L'exemple le plus probant de cette collaboration est l'entente de la

[Text]

Mr. Chairman, as we look ahead to financial sector reform in Canada, two issues stand as major areas of concern for policy makers. The first is the extent to which the regulatory regime should allow for the creation of full-service institutions through a further blurring of the distinction among the four pillars of our financial system. The second is the question of ownership linkages between the financial and industrial sectors.

The ultimate implications for the efficiency and safety of the financial system have been debated at length over the past several years in Canada, and our report goes into a number of considerations. However, a consensus has yet to emerge within the industry as to the appropriate steps for legislators in this area.

There are no easy answers to these problems, and the international experience does not indicate a clear trend either in favour of or against either position.

In countries where the so-called universal banking system has been in existence for some period of time, the success seems to reflect the economies of scale and scope enjoyed by large financial conglomerates. There also appears to be a strong positive synergy between the commercial and financial arms of the conglomerates, particularly in the development of overseas markets. However, in countries that have maintained tight limitations on ownership and strict separations between functions, the concerns have centred on the potential risks to the financial system arising from self-dealing and conflicts of interests.

Care should obviously be exercised in assessing the relevance of foreign experiences for Canada. There are significant cultural and historical factors behind the approaches followed by individual jurisdictions, which may not apply in the Canadian context. Wide differences can also arise between the legislative framework and the *de facto* situation in individual countries.

In Japan, for instance, the existence of the very powerful "keiretsu" groupings runs intuitively counter to the tight legislative ban on commercial-financial ownership linkages. In the United States, where a similar ban also exists, a number of large "non-bank" banks have developed under the ownership of large commercial entities. Several savings and loan institutions have also recently been purchased by industrial corporations. Nevertheless, when it comes to solvency and the management of conflicts of interests, some lessons can be learned from the experience in other jurisdictions.

Clearly, the most common approach to dealing with concerns over solvency has been to set high standards of capital adequacy and to develop limitations on exposure to any single category of accounts in relation to capital. In several instances, this approach is reinforced by the so-called "Chinese Walls". These provide for a strict separation of functions within the same corporate grouping through the creation of separately capitalized subsidiaries. These "Chinese Walls" can help

[Traduction]

Banque des règlements internationaux (BRI) sur les exigences normalisées des niveaux de capitalisation, approuvée par le Groupe des dix en juillet 1988.

Monsieur le président, si nous passons maintenant à la réforme du secteur financier au Canada, deux questions ressortent comme étant des préoccupations majeures pour les décideurs. La première consiste à savoir dans quelle mesure le régime de réglementation devrait permettre d'estomper davantage la différence entre les quatre piliers de notre système financier en autorisant la création d'institutions universelles. La deuxième concerne les liens de propriété entre les secteurs financier et industriel.

Les répercussions ultimes de ces questions sur la sécurité et l'efficacité du système financier ont été abondamment débattues au Canada au cours des dernières années. Cependant, il n'y a pas encore de consensus sur les mesures législatives qu'il y aurait lieu de prendre dans ce domaine.

Il n'existe pas de solution toute faite à ces problèmes, et l'expérience internationale ne semble pas indiquer un penchant net pour ou contre l'une ou l'autre position.

Dans les pays où un système bancaire universel est en place depuis quelque temps, les économies d'échelle et le champ d'action des grands conglomerats financiers semblent être la marque du succès. Il semble également y avoir une forte synergie positive entre les secteurs commercial et financier du conglomerat, notamment pour la création de marchés outre-mer. Cependant, dans les pays qui continuent d'imposer des limites strictes à la propriété et une séparation nette entre les fonctions, on craint surtout qu'un tel système occasionne à l'intérieur du système financier des conflits d'intérêt et des transactions intéressées.

Il faut évidemment faire preuve de circonspection lorsque l'on évalue la pertinence de l'expérience étrangère pour le Canada. Il se peut que l'approche choisie par un pays soit assortie de facteurs culturels et historiques inapplicables dans le contexte canadien. De plus, le cadre législatif et la situation de fait peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre.

Au Japon, par exemple, l'existence des puissants groupes «keiretsu» fait en quelque sorte contrepoids aux mesures législatives rigoureuses qui interdisent les liens de propriété entre des sociétés commerciales et financières. Aux États-Unis, où une interdiction analogue existe, un certain nombre de grands établissements non bancaires ont vu le jour et sont la propriété de grandes entités commerciales. En outre, plusieurs sociétés d'épargne et de crédit ont été récemment achetées par de grandes sociétés industrielles. Quoiqu'il en soit, on peut tirer profit de l'expérience d'autres pays lorsqu'il est question de la solvabilité et du règlement des conflits d'intérêt.

Pour venir à bout des problèmes de solvabilité, la démarche la plus courante consiste évidemment à fixer des critères élevés au sujet du capital minimum, et à établir des restrictions par rapport au capital, concernant les risques auxquels un compte ou une catégorie de comptes peuvent être exposés. Souvent, cette approche est étayée par ce que l'on appelle le cloisonnement. Celui-ci suppose une séparation nette des fonctions au sein d'un groupe de sociétés, grâce à la création de filiales

[Text]

reduce the risk that financial difficulties may spread from one part of the organization to the rest of the conglomerate. Together with tough disclosure requirements, they are also seen as a powerful mechanism to handle self-dealing and conflicts of interests.

Obviously, "Chinese Walls" will limit the potential for economies of scale and for synergies arising from product diversification or ownership linkages. However, the conglomerates will continue to benefit from increased market power and better risk diversification. This could prove to be a very important and decisive factor in strengthening competitive positions over time.

Let me turn to the challenges ahead for the financial system. Developments in the field of technology and telecommunication will also have a major influence on the operations of financial institutions, the nature of the services they offer, their relations with customers, and their competitive positions. There is no evidence at this stage that the technological revolution has run its course in the financial services industry. The introduction of debit cards and home banking systems is fundamentally altering the nature of retail and branch banking. As financial institutions respond to the changing needs of their customers, technology will also contribute to sustained financial innovation.

The ability to develop new and more flexible services will remain a key determinant in the competitive position of individual institutions. Yet, as new products are developed, the limits of existing legislation will be challenged on a continuing basis and this will require ongoing response from the regulators.

Against the background of substantial restructuring in financial services worldwide, competitiveness is thus emerging as a critical issue for financial institutions and for policy makers. Throughout the 1970s, asset growth and market share were considered to be key measures of success, and they are, indeed, still a prime corporate objective for a wide range of financial institutions abroad, notably in Japan and, to a lesser extent, in Europe. In contrast, return on equity has become the prime indicator of performance for institutions based in Canada.

This is not the only indicator of competitiveness, and considerably more work is required to understand the competitive strengths and weaknesses of Canada's financial services industry. However, with the international trend towards a removal of functional and geographic barriers to access, the debate on regulatory reform should focus increasingly on ensuring that increased competitiveness reinforces solvency in the long run.

[Traduction]

financées de façon distincte. Le cloisonnement peut contribuer à empêcher que les difficultés financières accablant une partie de l'entreprise ne s'étendent ensuite au reste du conglomerat. Combiné à de rigoureuses exigences concernant la divulgation, le cloisonnement est aussi considéré comme un moyen efficace de régler les problèmes de transactions intéressées et de conflits d'intérêts.

Il va de soi que le cloisonnement aura tendance à limiter les possibilités d'économies d'échelle au sein des conglomerats financiers. Par ailleurs, la synergie résultant de la diversification des produits ou des liens de propriété décroîtra elle aussi. Le conglomerat continuera toutefois de bénéficier d'un pouvoir accru sur le marché et d'une meilleure diversification des risques, ce qui pourrait être un facteur décisif pour la réduction du coût des fonds propres et pourrait contribuer à stabiliser le revenu net lorsque les conditions du marché fluctuent considérablement pour certains produits.

Permettez-moi maintenant de passer aux nouveaux défis du système financier. Les progrès réalisés dans le domaine de la technologie et des télécommunications auront une incidence majeure sur les activités des institutions financières, la nature des services qu'elles offrent et les relations qu'elles entretiennent avec leurs clients. Rien n'indique que la révolution technologique est terminée dans le secteur des services financiers. Le lancement des cartes de débit et l'instauration de la banque à domicile commencent à modifier en profondeur la nature des réseaux de succursales bancaires. Comme les institutions financières répondent aux besoins changeants de leur clientèle, la technologie favorisera aussi un courant d'innovations financières.

La capacité d'offrir des services nouveaux et plus souples demeurera un facteur déterminant pour la compétitivité de chaque institution. Au fur et à mesure que de nouveaux produits seront élaborés, les limites prévues dans la législation actuelle seront continuellement contestées, ce à quoi les responsables de la réglementation devront toujours être en mesure de réagir.

Alors qu'on assiste à une restructuration en profondeur des services financiers à l'échelle mondiale, la compétitivité apparaît comme un enjeu essentiel pour les institutions financières et les décideurs. Au cours des années 1970, la croissance de l'actif et la part du marché étaient considérées comme des aspects clés du succès; encore aujourd'hui, elles demeurent l'objectif primordial d'un grand nombre d'institutions financières étrangères, notamment au Japon et, à un degré moindre, en Europe. Par contre, le rendement des capitaux propres est devenu l'indicateur de rendement par excellence des institutions ayant leur siège social au Canada.

Le rendement des capitaux propres n'est cependant pas le seul indicateur de la compétitivité, et il faudra faire bien d'autres recherches pour comprendre les forces et les faiblesses de l'industrie canadienne des services financiers au regard de la compétitivité. Cependant, compte tenu de la tendance mondiale à la réduction des obstacles fonctionnels et géographiques à l'accès, le débat concernant la réforme de la réglementation devrait se concentrer de plus en plus sur la nécessité d'adopter des mesures législatives permettant à la compétitivité accrue

[Text]

Mr. Chairman, allow me to proceed to my conclusions. Financial institutions have a unique responsibility of trust, since they handle the financial transactions of the Canadian public. Safeguarding investors and depositors must therefore remain a prominent objective of regulatory reform. At the same time, in a world of global change, the regulatory framework should foster the emergence of strong institutions which can meet the challenge of competition both in the home market and abroad.

Ultimately, the soundness of the financial system and the safety of depositors and investors will be critically affected by the competitive efficiency of its institutions.

Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Barrett: Thank you, Mr. Chairman. That concludes our opening statement.

The Chairman: Thank you. I would re-emphasize that you have certainly given us a first-class overview of the challenges facing the financial industry in Canada, and facing the regulatory authorities in trying to prepare legislation to meet those challenges.

Honourable senators, before I start asking any further questions, Senator Ottenheimer has indicated that he would like to ask some questions.

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Chairman. Obviously, many of the witnesses that we hear from represent specific interests, such as banks, trust companies and insurance companies, and do not claim to speak from the point of view of the financial institutions as a whole. Therefore I think the Conference Board of Canada is in a unique position. When one hears from the witnesses with specific sector interests, there are obviously areas of consensus, and also some where the consensus is absent. I have one specific area in mind, and I would like to ask your opinion on it, if you feel that is a fair question. That specific area is with respect to the question of banks owning insurance companies. For example, insurance companies are anxious to develop deposit-taking activities, and yet argue against banks being permitted to become involved in the insurance companies' traditional activity. From what we might call a generalist's point of view, what is your opinion on that?

Dr. Barrett: Senator, that is obviously a question of considerable interest at this point in time. As you pointed out in the preamble to your question, our role, I think, is to provide an overview on some of the trends that we see in Canada and internationally, and we therefore focus on the overall system. I would answer your question by saying that, in my opinion, this committee—and indeed those framing the legislation—should be thinking of that question in the context of: Will the answer to it lead to stronger Canadian financial institutions and more competitive Canadian financial institutions?

I suppose the message that we really want to leave with the committee is that we feel that the debate in Canada, for quite

[Traduction]

des institutions financières d'étayer leur solvabilité à long terme.

Monsieur le président, permettez-moi d'en arriver à mes conclusions. Les institutions financières jouent le rôle de fiduciaires dans la mesure où elles s'occupent des transactions financières de la population canadienne. La protection des déposants et des investisseurs doit donc demeurer un objectif primordial de la réforme de la réglementation. Par ailleurs, dans un monde en pleine évolution, le cadre de la réglementation devrait encourager l'émergence d'institutions fortes capables de relever le défi de la concurrence, aussi bien au Canada qu'à l'étranger.

Au bout du compte, la compétitivité des institutions aura une incidence capitale sur la solidité du système financier et la protection des déposants et des investisseurs.

Merci, monsieur le président.

M. Barrett: Merci, monsieur le président. Cela conclut notre déclaration d'ouverture.

Le président: Merci. Je voudrais vous redire que vous nous avez très certainement fourni un aperçu de premier ordre des défis auxquels sont confrontés l'industrie des services financiers au Canada et les organismes de réglementation chargés de légiférer pour que ces défis soient relevés.

Honorables sénateurs, avant de poser d'autres questions, le sénateur Ottenheimer a demandé la parole.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, M. le Président. De toute évidence, les nombreux témoins que nous entendons représentent des intérêts spécifiques, comme les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, et aucun ne peut prétendre exprimer le point de vue de l'ensemble des institutions financières. A cet égard, je considère que le Conference Board du Canada occupe une position unique. Quand nous recevons des témoins représentant les intérêts spécifiques de tel ou tel secteur, il y a bien sûr des domaines qui font l'objet d'un consensus et d'autres où ce consensus n'existe pas. J'ai une question précise à vous poser et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Il s'agit de la possibilité pour les banques d'être propriétaires de compagnies d'assurance. On sait que les compagnies d'assurance cherchent à développer leurs activités de dépôt, alors qu'elles s'opposent à ce que l'on autorise les banques à se lancer dans un domaine d'activités qui est traditionnellement le leur. En tant que généralistes, si je puis dire, qu'en pensez-vous?

M. Barrett: Sénateur, cette question suscite effectivement un intérêt considérable à l'heure actuelle. Comme vous l'avez indiqué dans le préambule de votre question, notre rôle consiste à faire le point des tendances que nous constatons au Canada et à l'échelle internationale, ce qui nous permet de juger de l'ensemble du système. Pour répondre à votre question, je dirai qu'à mon avis, votre comité—comme tout responsable de l'élaboration des lois—devrait poser la question en ces termes: la décision qui sera rendue va-t-elle renforcer les institutions financières canadiennes et les rendre plus compétitives?

Nous aimerions insister auprès de votre comité sur le point suivant: nous avons l'impression que, pour des raisons éviden-

[Text]

obvious reasons, has tended to focus on competitive structures and regulation in terms of a staffing sense, and that there is a real need to be asking the question: What will this do for the system as a whole? Perhaps Mr. Glorieux might have something to add.

Mr. Glorieux: Senator, if I may, I would like to refer to the international experience. I think in this area there is no clear trend that is visible. Some countries—Germany, for instance—allow cross-ownership between the banks and the insurance sector. In other countries, there is a very tight separation and a ban. I think what will be important will be to look, for instance, at the experience of the European Common Market as they move towards 1992 and the extent to which, indeed, such ownership linkages provide a competitive advantage to the institutions that are involved in this type of endeavour.

Another dimension that I think is important is that, when one looks at the experience of the life insurance sector over the last two decades, one sees that they have been facing very changing demand conditions for their products and that, over time, through financial innovation, they have developed a broad range of products that are increasingly close to deposit-taking activity. I think this kind of innovation will continue over time and that there will probably be some increase and further blurring of the distinction between financial products. This, again, should probably be taken into account in the debate over cross-ownership between institutions.

Senator Ottenheimer: If I interrupt your reply correctly, it would appear that the criterion which should be used—and here I am using different words but I am asking if it means the same thing—is not what would enhance this specific pillar or that, but, viewing the Canadian financial industry as a unit, what would be most beneficial in improving its competitive position, vis-a-vis non-Canadian competitors. Competitors from the U.S., Europe and Japan are the ones I assume will be the main competitors. Is that the correct inference?

In other words, somewhere along the line, some criterion will have to be used. There will have to be some judgment point or something taken as the main goal that we want to achieve. However, if the main goal that we want to achieve is to enhance the competitiveness of the industry as a whole, then that should become the criterion as to whether or not we should have this cross-ownership or cross-breeding or whatever.

Dr. Barrett: Senator, insofar as the legislative and regulatory framework in Canada fosters financial institutions that are internationally competitive, I think that is consistent with providing financial services at a low cost, and giving consumers of financial services a choice. I think that is consistent with the allocation of resources in the economy as a whole, and by economically and socially desirable means. I think that really is the link. In other words, there is a test of international competitiveness, and if one can be competitive internationally, then one is likely to be very efficient domestically.

[Traduction]

tes, le débat au Canada s'est surtout polarisé sur les structures concurrentielles et sur la réglementation du point de vue de la dotation. La question qu'il faut se poser est la suivante: quel impact cela aura-t-il pour l'ensemble du système? M. Glorieux a peut-être quelque chose à ajouter.

M. Glorieux: Sénateur, si vous me le permettez, j'aimerais parler de la situation internationale. A ce niveau-là, il n'est pas possible de dégager de tendances claires. Certains pays, comme l'Allemagne, par exemple, permettent la propriété croisée entre les banques et le secteur de l'assurance. Dans d'autres pays, il existe une séparation très nette et une interdiction. Je pense qu'il sera intéressant de nous pencher sur l'expérience du marché commun européen au fur et à mesure que se rapproche l'échéance de 1992 et nous demander dans quelle mesure ce genre de liens de propriété croisée peut apporter un atout concurrentiel aux institutions qui s'en prévalent.

Une autre dimension me semble importante: si l'on considère l'évolution du secteur de l'assurance-vie au cours des vingt dernières années, on constate que la demande de produits d'assurance-vie a radicalement changé et que grâce à des innovations financières, ce secteur a su développer un vaste éventail de produits qui ressemblent de plus en plus à des activités de dépôt. J'estime que ce type d'innovation se poursuivra à l'avenir en s'intensifiant, probablement, et que la distinction entre les produits financiers sera de plus en plus floue. Je pense qu'il faudrait tenir compte de cela dans le débat sur la propriété croisée entre institutions.

Le sénateur Ottenheimer: Si je puis me permettre de vous interrompre, il semble que le critère à utiliser—et j'emploie des mots différents mais je me demande si cela veut bien dire la même chose—ce n'est pas tant de savoir si cela bénéficiera à un secteur en particulier, mais plutôt si cela permettra d'améliorer la position concurrentielle de l'industrie financière canadienne dans son ensemble, par rapport à ses concurrents non Canadiens. Je suppose que les concurrents des États-Unis, d'Europe et du Japon sont les plus importants. C'est bien cela?

Autrement dit, il faudra bien appliquer un certain critère. Il faudra bien qu'une décision soit prise quant à l'objectif principal que nous voulons atteindre. Et si notre objectif principal consiste à accroître la compétitivité de l'ensemble du secteur des services financiers canadiens, c'est cela qui devrait servir de critère pour déterminer l'opportunité de permettre ou pas la propriété croisée.

M. Barrett: Sénateur, sachant que le contexte de la réglementation et des lois canadiennes concerne des institutions financières concurrentielles à l'échelle internationale, il me semble qu'une telle mesure permettra d'offrir aux consommateurs un large choix de services financiers à faibles coûts. Cette mesure me semble respecter l'objectif de répartition des ressources dans l'ensemble de l'économie, et ce par des moyens économiquement et socialement souhaitables. C'est là l'élément essentiel. Autrement dit, les entreprises concernées doivent subir le test de la concurrence internationale, et il y a de bonnes chances qu'une entreprise compétitive au niveau international soit très efficace au niveau intérieur.

[Text]

The Chairman: Perhaps we can follow up on that point just a little bit, because I think Senator Ottenheimer has put his finger right on probably the key phrase in your submission in which you say—and I am re-quoting Senator Ottenheimer—that greater emphasis needs to be placed on the issues relating to the competitiveness of Canada's financial services industry and its institutions when addressing the legislative framework, which is what we really are looking at. Therefore you are really suggesting that, for our institutions to play a larger role on the international financial scene, their competitiveness is the key issue. If you are agreed that that is what you said, can you tell me this: What makes a bank competitive on the international market, other than the fact that it has to be well operated, have a good capital base, be prepared to take some risks somewhere and have a sound reputation and be aggressive? Secondly, why are Canadian banks today losing out so dramatically in their international role, as compared to what used to be the case? We have heard that, as a result of their unfortunate experiences with Third World loans, they may have, perhaps, pulled back a little. Their anxiety to have a return on assets rather than a growth on assets may have made them more cautious.

How, then, will a change in legislation make them more competitive? For example, I would guess that one of the great successes of the expansion of Japanese banks is their immense capital and, since they are building, they have to have capital. Also, by having that much capital, they are probably prepared to work on slimmer margins.

Does that then mean that we, in this country, should be moving to fixed financial institutions in order to be competitive? What, really, must Canada's banking industry do to change our position from being away down on the list of top-asset institutions on the world scene. I wonder what we are going to do.

Dr. Barrett: Mr. Chairman, those are key issues, and the answers are not simple or straight forward. Indeed, I would suggest that we know less about factors like competitiveness of financial institutions than we need to know. You raised the question of size and you pointed out that in their strategy some Canadian institutions have quite consciously moved from an emphasis on size of assets to an emphasis on greater return and shareholder value. If one goes beyond that point, one can ask some questions: What are the economies of scale in operating a financial institution and how significant are they? Are larger institutions able to provide services at lower costs? Do larger institutions provide a market advantage? If so, in what markets?

I suggest that the answers to those questions are far from clear and have really not been examined in any systematic manner, despite all the paper that has been produced over the last number of years on these subjects. Perhaps my colleagues would care to add something.

[Traduction]

Le président: Nous pouvons peut-être poursuivre là-dessus. Le sénateur Ottenheimer me semble avoir mis le doigt sur la phrase clé de votre mémoire, selon laquelle—et je cite à nouveau le sénateur Ottenheimer—il est nécessaire de mettre l'accent sur les questions liées à la compétitivité du secteur canadien des services financiers et des institutions de ce secteur, lorsque l'on étudiera le cadre législatif, ce que nous sommes précisément en train de faire. Pour que nos institutions financières jouent un rôle plus grand sur la scène internationale, vous dites qu'il est essentiel qu'elles soient compétitives. Si c'est bien ce que vous nous avez dit, pourriez-vous répondre à la question suivante: qu'est-ce qui rend une banque compétitive sur le marché international, en dehors du fait qu'elle doit être bien gérée, avoir une bonne assise financière, être prête à prendre certains risques, jouir d'une réputation solide et faire preuve de dynamisme? Deuxièmement, comment se fait-il que les banques canadiennes perdent autant de terrain aujourd'hui sur la scène internationale? On nous a dit qu'elles ont peut-être pris un peu de recul, compte tenu de leurs expériences malheureuses de prêts au Tiers-monde. Si elles sont plus prudentes, c'est peut-être qu'elles souhaitent rentabiliser leurs actifs avant de les voir augmenter.

Dans ces conditions, comment peut-on les rendre plus compétitives en modifiant la loi? Je suppose que l'un des grands succès de l'expansion des banques japonaises, par exemple, tient au volume considérable de capitaux qu'elles détiennent. Étant donné qu'il s'en construit de plus en plus, elles doivent bien avoir les capitaux nécessaires. Par ailleurs, en détenant autant de capitaux, elles sont probablement prêtes à réduire leurs marges.

Cela signifie-t-il que pour être compétitifs au Canada, nous devrions opter pour des institutions financières fixes? Que doit faire le secteur bancaire au Canada pour passer du bas au haut de la liste des institutions financières de premier ordre sur la scène mondiale? Je me demande ce que nous allons faire.

M. Barrett: M. le président, ce sont là des questions majeures et les réponses ne sont ni simples ni directes. En fait, je crains que nous n'en sachions pas assez sur des facteurs comme la compétitivité des institutions financières. Vous avez évoqué la taille des institutions canadiennes, et vous avez fait remarquer que la stratégie délibérément adoptée par certaines consiste à mettre l'accent sur le taux de rendement de l'actif et sur les dividendes des actionnaires plutôt que sur le volume de l'actif. Si nous dépassons ce point, nous pouvons nous poser les questions suivantes: quelle est l'importance des économies d'échelle pour une institution financière et comment fonctionnent-elles? Les institutions les plus importantes sont-elles en mesure d'offrir leurs services à des coûts moins élevés? Les institutions les plus importantes détiennent-elles un avantage de marché?

Les réponses à ces questions sont loin d'être claires et n'ont pas vraiment été étudiées de façon systématique, en dépit de tous les documents publiés sur ce sujet depuis quelques années. Mes collaborateurs voudront peut-être ajouter quelque chose.

[Text]

Mr. Glorieux: I would like to reinforce the point that we do not know enough about the factors behind competitiveness, and this issue is not unique to Canada. The OECD countries generally are increasingly looking at the factors influencing competitiveness. One issue that is surfacing in the North American context, where the emphasis has been increasingly on return on equity, is the issue of cost of capital to the borrower, to the non-financial sector borrower, in terms of his ability to raise funds in other markets, perhaps at lower interest rates, outside Canada, particularly when we have a structure of high interest rates. Also, investors, when looking at competing uses for their savings and when considering investing in the equity of financial institutions, expect a rate of return that is at least equal to the prevailing interest rates in Canada, plus some measure for risk. Effectively, in terms of international competitiveness, this means that our institutions face a high rate of return on their equity. Therefore, they need to be that much more efficient in their operations than, perhaps, the Japanese or the German institutions that are currently facing much lower interest rates and rates of return on their equity. Size is not a key factor for competitiveness. We are likely to evolve over time to an environment where there are, perhaps, a dozen mega-giant financial institutions involved in all markets internationally, to a large number of regionalized institutions in Europe, North America, Asia and to boutique type institutions that will focus on narrow niches in the markets. All these institutions may or may not operate profitably depending on whether they have the right kind of corporate structure and the right style of management, whether they have spent enough on technology and research and development and on the extent to which there is open access to the markets they are aiming for.

Market access is a very important issue in terms of competitive efficiency to those who will be serving financial markets around the world. The efforts of the Canadian Government through the GATT to continue multilateral discussions on access in the area of financial services will be extremely important for our own financial institutions as they look abroad.

The Chairman: I presume you are making special reference to Japan.

Mr. Glorieux: Japan is important. At the moment, we are completing a study on the experience of Canadian financial institutions in Asia. While a number of markets there are open—I am thinking of Hong Kong and Singapore in terms of physical presence and ability to operate as true international financial centres—other markets are much more difficult to access. I refer to Korea and Thailand, where some of our financial institutions are actively engaged in trying to enter the markets.

[Traduction]

M. Glorieux: J'aimerais également insister sur le fait que nous n'en savons pas assez sur les facteurs qui régissent la compétitivité. Cela n'est pas unique au Canada. L'ensemble des pays de l'OCDE s'intéressent de plus en plus aux facteurs qui influencent la compétitivité. Dans le contexte nord-américain, où l'ont met de plus en plus l'accent sur le rendement de l'actif, on s'intéresse de plus en plus à la question du coût du capital pour l'emprunteur, emprunteur du secteur non financier, et de sa capacité d'emprunter à l'étranger, à des taux d'intérêt peut-être inférieurs qu'au Canada, pays qui se caractérise par une structure de taux d'intérêts élevés. En outre, les investisseurs se mettent aussi à rechercher des produits d'épargne compétitifs, et s'ils envisagent d'investir en achetant les actions d'une institution financière, ils s'attendent à un taux de rendement au moins égal aux taux d'intérêt courants au Canada, plus un léger bonus pour couvrir le risque. Du point de vue de la compétitivité internationale, cela signifie effectivement que nos institutions bénéficient d'un taux de rendement élevé sur leurs actifs. Par conséquent, elles n'ont pas à être aussi efficaces dans leurs opérations que celles du Japon ou d'Allemagne, où les taux d'intérêt et par conséquent les taux de rendement sur l'actif sont moins élevés. Pour ce qui est de la compétitivité, la taille n'est pas un facteur clé. La situation va probablement évoluer de telle manière que nous nous retrouverons peut-être avec d'une part une douzaine d'institutions financières géantes, des méga-institutions, si vous voulez, qui seront présentes sur tous les marchés internationaux, d'autre part un grand nombre d'institutions régionalisées en Europe, en Amérique du nord et en Asie et enfin des institutions de type «boutique» qui occuperont des créneaux de marché très spécialisés. Toutes ces institutions n'enregistreront peut-être pas des profits: cela dépendra de leur structure d'entreprise, de leur style de question, des fonds qu'elles auront consacrés à la technologie et à la recherche et au développement, et de l'accessibilité des marchés qu'elles visent.

L'accès au marché est un élément très important pour la compétitivité au niveau mondial des institutions qui desservent les marchés financiers. Les efforts déployés par le gouvernement canadien au sein du GATT pour que se poursuivent les discussions multilatérales sur l'accès au marché des services financiers seront extrêmement importants pour les institutions financières canadiennes qui cherchent à s'implanter à l'étranger.

Le président: Je suppose que vous faites allusion au Japon.

M. Glorieux: Le Japon est important. Pour le moment, nous sommes en train de terminer une étude sur l'expérience des institutions financières canadiennes basées en Asie. Si plusieurs marchés d'Asie sont ouverts—je pense à Hong Kong et à Singapour, où les institutions financières canadiennes sont présentes physiquement et peuvent fonctionner comme des centres financiers véritablement internationaux—d'autres marchés sont beaucoup plus difficiles à pénétrer. Je veux parler de la Corée et de la Thaïlande, deux marchés que nos institutions financières cherchent activement à pénétrer.

[Text]

The Chairman: Do not the Japanese financial institutions have some means of accessing these markets? What is their secret when we do not have the same access?

Mr. Glorieux: There are a number of factors I would like to mention. One factor which is important is the very size and role of Japanese and American financial institutions.

The Chairman: You are back to size now. You said before that size may not be important. I am trying to find out whether size is the key and, if so, should we be encouraging banks in Canada to grow.

Mr. Glorieux: Let me try to address this question from a different angle in an international context, the angle, that I call the "trade finance connection." Again, in looking at the experience of financial institutions other than Canadian institutions, including Japan, in Asia, we found that such institutions are building very much on the size, scope and growth of their trade connections with these countries. They are trying to develop inter-relationships between the exporters, on the one hand, and the financial institutions providing the financing to these exporters on the other hand. Canada's trade with the Asian countries is limited compared to that of the United States or Japan. Therefore, the kind of economic base our financial institutions need to be successful in these markets is less significant than, let us say, that of the Americans, the Japanese and some European countries. So size may not be the only factor. The global presence of Canada in these markets may be equally relevant. There are some synergies between our financial sector and our trade sector which are not necessarily based on ownership. The Japanese groupings, the Keiretsu groupings do not have 100 per cent ownership, but they are, indeed, very formidable competitors in their ability to integrate their financial and trade activities under one group.

Dr. Barrett: Perhaps I might just add one point, and this does go back to the question of size. I think it is important that we make a distinction between saying that size may be a factor and jumping to the conclusion that it is the only factor. Indeed, size may play a role in particular markets and in particular circumstances but other factors may be important in other markets or in other circumstances.

If you think of Canada domestically, there have been a number of innovations that have come from smaller institutions.

The Chairman: We are looking more at the international scene so far as our study is concerned.

Senator Poitras: I understand your view that "strong" does not necessarily mean the biggest; it is a matter of structure in terms of debt equity and things like that. A corporation could be strong in one sector and not be involved in another. I think it is a good distinction.

I should like to turn to the question of being in a position to compete with others and that raises the question of capital. Would you suggest that a corporation could be widely held or closely held, and, if closely held, would it mean that they could

[Traduction]

Le président: Les institutions financières japonaises n'ont-elles pas les moyens d'accéder à ces marchés? Ont-elles un secret que nous n'avons pas?

M. Glorieux: J'aimerais mentionner plusieurs facteurs. Le premier tient à la taille et au rôle des institutions financières japonaises et américaines.

Le président: Vous revenez à la taille des institutions. Vous venez de nous dire que cela n'était pas nécessairement important. J'aimerais savoir si la taille est importante ou pas et si nous devrions encourager la croissance des banques au Canada.

M. Glorieux: Laissez-moi tenter de répondre à cette question sous un autre angle. Je veux parler du contexte international et de ce que j'appellerais «la filière commerce-finances». Si nous examinons l'expérience des institutions financières autres que canadiennes implantées en Asie, et notamment celle des institutions japonaises, nous constatons qu'elles misent beaucoup sur l'importance, la portée et la croissance de leurs relations commerciales avec ces pays. Elles s'efforcent de développer des interrelations entre les exportateurs d'une part et les institutions financières qui assurent le financement nécessaire à ces exportateurs d'autre part. Le commerce du Canada avec les pays d'Asie est limité par rapport à celui des États-Unis ou du Japon. Par conséquent, la base économique dont ont besoin nos institutions financières pour réussir sur ces marchés est beaucoup moins forte que celle des Américains, des Japonais et de certains pays européens. La taille n'est donc pas nécessairement le seul facteur. La présence globale du Canada sur ces marchés peut être tout aussi pertinente. Les synergies qui existent entre les secteurs financier et commercial canadiens ne sont pas nécessairement fondées sur la propriété. Les groupes japonais, les groupes Keiretsu ne sont pas propriétaires à 100 p. 100, mais ils n'en sont pas moins des concurrents redoutables par leur capacité d'intégrer en un seul groupe leurs activités financières et commerciales.

M. Barrett: J'ajouterais une seule chose qui nous ramène à la question de la taille. Il existe une différence entre dire que la taille est un facteur qui peut être important, et en conclure que c'est le seul facteur important. En réalité, la taille peut avoir un rôle à jouer sur certains marchés et dans des circonstances particulières, mais ce seront d'autres facteurs qui seront importants sur d'autres marchés ou dans d'autres circonstances.

Au niveau du marché intérieur canadien, c'est à des institutions plus petites que nous devons un grand nombre d'innovations.

Le président: Notre étude porte davantage sur la situation internationale.

Le sénateur Poitras: Je suis d'accord avec vous pour dire que le plus «fort» n'est pas nécessairement le plus gros. Tout dépend de la structure, du ratio d'endettement, etc. Une entreprise peut être forte dans un secteur et ne pas être présente dans un autre. C'est une distinction utile.

J'aimerais en venir à la question de la compétitivité et donc des capitaux. Pensez-vous qu'une institution ait intérêt à avoir un capital fermé plutôt qu'ouvert et, dans le premier cas, cela signifie-t-il qu'elle pourra disposer de plus d'argent? Cela

[Text]

get more money? It would be easier for them in terms of financing. I would like to know your position on this.

I should also like to touch on the question of commercial links. Commercial links for a medium-size corporation could be a way of establishing contact and of being more competitive than another institution with no links at all. What is your position on all of these questions?

Mr. Glorieux: Let me try to answer, again, looking at factors that influence. The cost of equity is a factor. When any corporation or a financial institution raises equity in financial markets investors will first look at its financial strength, its financial return and the expected return in the future. I would, therefore, suggest that, in looking at the question of whether there is a difference between widely-held or closely-held institutions, the difference may not be as significant. Even if an institution that is holding closely another one there is a need to demonstrate a rate of return on its investment that is compatible with the market structure.

The case on commercial links is, again, not one where I feel comfortable to take a particular position largely because I think the jury is still out on whether commercial links generate significant synergies or not. As I say, in the Keiretsu model in Japan there is no commercial ownership linkages but there is very strong synergy between the commercial and the financial enterprise that constitutes a grouping and that has been very powerful. There are other factors affecting their performance. There is the fact that they take a much longer view of their operation in terms of the expected rate of return and, as a result, may be willing to accept, in the short run, a lesser rate of return than we are typically accustomed to expect in North America where markets have a much shorter-term perspective.

Yet, on the other hand, if one looks at the experience of some of the very powerful German financial institutions that have strong down-stream commercial links, one sees evidence in their case that, indeed, this is very positive from the economy point of view in terms of ownership linkages developing markets. I am afraid I cannot answer your question, senator, because the jury is still out. In looking at the issue in Canada, it will be important to better understand how this system will be evolving in that direction but not necessarily recognize that the ownership issue is the single issue that will solve our problems.

Senator Kirby: I will not pursue that except to ask one question and then I would like to turn to a different subject. Doctor Barrett, in your opening remarks and in your paper—and I may say, as usual, the Conference Board has produced a really good research paper—you point out that “considerably more work is required in this area...” meaning the competitive issue, “... to understand the competitive strengths and weaknesses of Canada’s financial services industry.” Is the Conference Board of Canada doing that as part of your ongoing research program and, if so, when can we roughly anticipate results?

[Traduction]

serait plus facile pour le financement. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

J'aimerais également aborder la question des relations commerciales. Pour une entreprise de taille moyenne, l'établissement de relations commerciales peut être un moyen de créer le contact et d'être plus compétitive qu'une autre n'ayant pas établi de telles relations. Que pensez-vous de toutes ces questions?

M. Glorieux: J'aborderai d'abord les facteurs qui exercent une influence. Le coût du capital en est un. Lorsqu'une entreprise ou une institution financière recourt aux marchés financiers pour consolider son actif, les investisseurs regarderont d'abord sa force financière, son rendement financier et son rendement prévu à l'avenir. Que son capital soit ouvert ou fermé ne fait donc pas beaucoup de différence. Même lorsqu'une institution en possède une autre à capital fermé, il faut que son taux de rendement sur ses investissements soit compatible avec la structure du marché.

Pour ce qui est des relations commerciales, je ne me sens pas très bien placé pour défendre telle ou telle position car on ne sait pas encore si l'établissement de relations commerciales entraîne ou non des synergies importantes. Comme je l'ai dit, si l'on prend l'exemple des groupes Keiretsu au Japon, il n'existe aucune relation de propriété entre les entreprises financières et commerciales qui constituent un groupe, mais la synergie est très forte et le groupe très puissant. Mais leur performance est due à d'autres facteurs. Pour commencer, les compagnies membres de ces groupes visent un taux de rendement à beaucoup plus long terme et, pour cette même raison, sont prêtes à accepter à court terme des taux de rendement inférieurs à ce que nous connaissons habituellement en Amérique du Nord, où les marchés obéissent à des perspectives à beaucoup plus court terme.

Pourtant, si l'on se penche sur l'expérience de certaines institutions financières allemandes très puissantes et caractérisées par de fortes relations commerciales en aval, on constate que dans leur cas l'établissement de liens de propriété s'est avéré très positif pour développer leurs marchés. Je crains de ne pas pouvoir répondre à votre question, sénateur, car nous n'en savons pas encore assez. En ce qui concerne le Canada, il est important de comprendre de quelle façon le système va évoluer mais la question de la propriété n'est pas nécessairement la seule qui soit susceptible de résoudre nos difficultés.

Le sénateur Kirby: Je ne reviendrai pas là-dessus, sauf pour une question, et puis j'aimerais passer à autre chose. M. Barrett, dans vos remarques préliminaires et dans votre mémoire—je dois dire que, comme d'habitude, le Conference Board a produit un excellent document de recherche—vous soulignez «qu'il faudra faire bien d'autres recherches...», c'est-à-dire sur la question de la concurrence, «... pour comprendre quels sont les forces et les faiblesses de l'industrie canadienne des services financiers au regard de la compétitivité.» Le Conference Board du Canada travaille-t-il là-dessus dans le cadre de ses programmes de recherche en cours, et, si oui, quand pouvons-nous espérer connaître ses résultats?

[Text]

Dr. Barrett: As I also mentioned in my opening remarks that two years ago we established a program dedicated to the financial services sector and it has at the table not only federal and provincial government representatives but also a cross-section of representatives from financial institutions from different parts of the sector. We have been working on a variety of issues—everything from matters related to the taxation of financial institutions, market access issues and some governance and regulatory issues.

We have in our plans—and Mr. Glorieux can expand on this—for the coming year to begin focus again on some of these questions of what determines the cost structure of financial institutions. I cannot give you any kind of date as to when it will be finished because there are a number of building blocks along the way. We feel strongly that this question of interaction of market forces, regulatory framework and management, in terms of competitiveness, is really quite fundamental.

Senator Kirby: I might ask on behalf of the committee if you do working papers that would be legitimate to make available to us?

Dr. Barrett: We would be delighted to do so.

Senator Kirby: Your track record on the research side is very strong.

Dr. Barrett: I might mention that one area we think of in this area as being important is technology.

Senator Kirby: You mention that at the end of your paper.

Dr. Barrett: We do want to explore further technology. Again, that relates to the relationship between technology, the cost of doing business, competitive position and some of the regulatory framework.

Senator Kirby: I should like now to turn to a different area. I would like to make a statement and ask you to tell me if I am right or wrong.

My sense over the 1980s has been that the failure of successive federal governments—it is not a partisan question—to deal with modifications to trust, insurance and banking acts has, *de facto*, passed effective regulation of Canadian financial services to provincial governments in the sense that Quebec, and to a lesser extent, Ontario, have significantly changed the financial services framework. The federal government is now, it seems to me—and I make this as a statement and please argue with me if I am wrong—in a position where it is effectively forced to introduce legislation which is at least compatible with and, at the very minimum, takes account of everything that has been done in the provinces. Therefore, the notion of federal leadership in this area, by virtue of doing nothing, has been abdicated. If I am correct, then what are the long-run implications of that, in light of the emphasis that you place on competitiveness and so on, which will be much harder to achieve if you have to get uniformity across 11 governments rather than simply across one? Is that a fair observation, and if so, what do we do now?

[Traduction]

M. Barrett: Comme je vous l'ai également dit dans mes remarques préliminaires, nous avons mis en place il y a deux ans un programme consacré au secteur des services financiers. Ce programme se compose non seulement de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, mais aussi d'un échantillon de représentants des différentes institutions financières qui constituent le secteur des services financiers. Nous avons travaillé sur plusieurs questions, et notamment sur la fiscalité des institutions financières, l'accès au marché et la réglementation.

Parmi les plans que nous avons pour l'année prochaine, et M. Glorieux pourra préciser, nous allons à nouveau nous intéresser à ce qui détermine la structure de coût des institutions financières. Je ne peux pas vous dire quand nous aurons terminé, car il y a plusieurs obstacles le long du parcours. Nous considérons comme fondamentale l'interaction des forces du marché, de la réglementation et de la gestion, pour la compétitivité.

Le sénateur Kirby: Au nom du comité, je pourrais peut-être vous demander de nous faire parvenir vos documents de travail?

M. Barrett: Avec plaisir.

Le sénateur Kirby: En matière de recherche, votre palmarès est très brillant.

M. Barrett: Je pourrais signaler que la technologie est également un élément important.

Le sénateur Kirby: Vous l'indiquez à la fin de votre mémoire.

M. Barrett: Nous voulons étudier de plus près la technologie. Il existe une relation importante entre la technologie, les coûts d'exploitation, la situation concurrentielle et le cadre réglementaire.

Le sénateur Kirby: Passons à un autre sujet. Je vais vous dire quelque chose et vous me direz si j'ai tort ou raison.

J'ai l'impression qu'au cours des années 1980, les administrations fédérales qui se sont succédées n'ont pas réussi—et ce n'est pas une question partisane—à apporter les modifications nécessaires aux lois gouvernant les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les banques. Elles ont *de fait* confié la réglementation des services financiers canadiens aux gouvernements provinciaux, si bien que le Québec, et l'Ontario dans une moindre mesure, ont sensiblement modifié les règles qui gouvernent les services financiers. Le gouvernement fédéral se retrouve aujourd'hui—c'est mon impression et dites-moi si vous pensez que je me trompe—dans l'obligation d'élaborer des lois qui soient pour le moins compatibles avec les mesures prises par les provinces, quand elles ne doivent pas tenir compte de tous les aspects de celles-ci. Par conséquent, en ne faisant rien, le gouvernement fédéral a abdiqué son leadership dans ce domaine. Si je ne me trompe pas, quelles seront les implications à long terme de cet état de choses, vu l'importance que vous accordez à la compétitivité, etc. Ne sera-t-il pas beaucoup plus difficile d'uniformiser les choses si vous avez affaire

[Text]

Dr. Barrett: Senator, I think you are very perceptive. I would not disagree with your diagnosis that things will not stand still for federal legislation. There is a variety of reasons for which it has been difficult to move ahead, not the least of which is that it has been very difficult to get the main players to achieve any consensus. There is no common ground, and that becomes difficult for policy makers to address. However, in the absence of federal legislation moving ahead, the provinces will continue to move, and, outside of Canada, other jurisdictions will continue to move. While we have an issue of regulatory harmonization and harmonization of approach here within Canada, other jurisdictions, for example, the European Community, are moving in uniformity towards 1992. So I think the potential implications of that are quite obvious.

Senator Kirby: Does moving to uniformity mean that the federal government has to move towards uniformity with the existing framework, as set out specifically by Quebec and Ontario, and to a large extent by other provincial governments? To put it in a slightly different way, what happens if the federal government passes legislation which creates a conflict from the industry's standpoint? It seems to me that nothing will cause poorer competitiveness than the industry being *de facto* regulated by two governments quite differently.

Dr. Barrett: I do not think that harmonization necessarily means identical approaches.

Senator Kirby: Can you enlarge on that a bit?

Dr. Barrett: Let us use the example of the European Community, which is perhaps the most obvious. They are moving towards a system in which home country jurisdiction operates, and it can be very diverse. The legislation of the United Kingdom will be different from the legislation of Portugal, and yet the approach will be to have institutions in the community regulated on the basis of the country in which they are incorporated.

Senator Kirby: But that *de facto* says that we should move to provincial regulations. In a sense, your analogy of a home country would presumably be a provincial government. Is that not right?

Dr. Barrett: Not necessarily. I think I should be making the point that harmonization does not necessarily mean identical. I would like to ask my colleague, Steve Handfield-Jones, to address this. He has written a paper on this subject.

Mr. Steven Handfield-Jones, Senior Advisor, The Conference Board of Canada: Thank you, Mr. Chairman. Senator, we did address this question in the paper on harmonization. We have left some copies with the clerk of this committee. I think what was encouraging and promising to us, as we looked at the options—

Senator Kirby: I do not believe I have seen that.

Mr. Handfield-Jones: It is entitled "Harmonization of Financial Regulation in Canada". The approach which has been emerging, both in Canada and in some other countries

[Traduction]

à 11 gouvernements plutôt qu'à un? Cette observation est-elle juste et si oui, que devons-nous faire?

M. Barrett: Vous êtes très perspicace, sénateur. Vous dites que les choses ne sont pas simples du point de vue de la législation fédérale, et je ne contesterai pas votre diagnostic. Plusieurs raisons font qu'il a été difficile d'aller de l'avant, et en particulier la difficulté pour les principaux intervenants d'en arriver à un consensus. Il n'existe pas de terrain commun, ce qui complique les choses pour les décideurs politiques. Cependant, si la législation fédérale n'avance pas, les provinces continueront de légiférer et d'autres juridictions aussi, à l'extérieur du Canada. Si l'harmonisation de la réglementation nous pose un problème ici au Canada, d'autres juridictions et par exemple la Communauté européenne se rapprochent du marché unique et de l'uniformité en 1992. Les implications que cela peut avoir me semblent évidentes.

Le sénateur Kirby: Si le gouvernement fédéral doit s'orienter vers l'uniformité, doit-il le faire dans le cadre actuel, lequel a essentiellement été défini par le Québec et l'Ontario et, dans une grande mesure, par les gouvernements des autres provinces? Pour formuler la question un peu différemment, que se passerait-il si le gouvernement fédéral promulguait une loi qui créerait un conflit, du point de vue de l'industrie? Il me semble que rien ne peut davantage nuire à la compétitivité d'un secteur que sa double réglementation de fait par deux gouvernements très différents.

M. Barrett: Harmonisation ne veut pas nécessairement dire identité des méthodes.

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous élaborer?

M. Barrett: Reprenons l'exemple de la Communauté européenne, qui est peut-être le plus évident. Les pays européens sont en train d'évoluer vers un système où chaque juridiction nationale sera compétente, tout en étant très différente des autres. La législation du Royaume-Uni sera différente de celle du Portugal, mais les institutions financières de la Communauté seront réglementées en fonction de la législation du pays où elles sont implantées.

Le sénateur Kirby: Nous devrions donc de fait passer à une réglementation provinciale. En un sens, vous faites une analogie entre compétence nationale en Europe et gouvernement provincial au Canada. C'est bien cela?

M. Barrett: Pas nécessairement. Je répète qu'harmonisation ne veut pas nécessairement dire identité. Je voudrais demander à mon collaborateur Steve Handfield-Jones de vous répondre. Il est l'auteur d'une étude là-dessus.

M. Steven Handfield-Jones, conseiller principal, Conférence Board du Canada: Merci, monsieur le président. Sénateur, nous avons étudié cette question dans une étude consacrée à l'harmonisation. Nous en avons laissé quelques exemplaires au greffier du comité. En étudiant les options, ce qui nous a semblé encourageant et prometteur...

Le sénateur Kirby: Je n'ai pas vu ce document.

M. Handfield-Jones: Il s'intitule «Harmonisation de la réglementation financière au Canada». La méthode que le Canada et d'autres pays ayant des problèmes similaires sem-

[Text]

faced with the similar problems, has been called in Canada the designated jurisdiction approach, under which the various jurisdictions will agree that one is going to be the key player in this, and that will be the jurisdiction which has the central legal authority, whether it is federal or provincial, and that the other jurisdictions where the firm may be operating will defer to that central designated jurisdiction, which will exercise the primary role of regulation and supervision. That does leave room for a certain amount of diversity, which clearly, in a country like Canada, is highly desirable. It may also require some degree of convergence, because if jurisdiction B figures that jurisdiction A has got it all wrong and is just going to ruin its depositors, it will not play that game. So there will be some convergence. There is a possibility of balancing the need for convergence and the desirability of some form of diversity, which seems to us to be uniquely suited to the Canadian structure. That approach is discussed at more length in this paper, senator. I hope it will be helpful to you.

Senator Kirby: Does that paper deal with the question of whether or not your proposal, while workable, is efficient? I only raise the efficiency question in the light of the emphasis on competitiveness that Dr. Barrett raised.

Mr. Handfield-Jones: Yes. We do believe that it is an efficient solution, because it provides room for an efficient degree of diversity.

Dr. Barrett: Mr. Chairman, I might make one observation that follows from Senator Kirby's questions. The situation in which we find ourselves in one in which there is some difficulty amongst the private sector in finding common ground and the consensus which will be necessary to move federal legislation ahead. We feel that, in some small way, our program, which does have both governments and the private sector at the table participating in the forum, including institutions that are on different sides of these issues, may be able to facilitate that process.

Senator Simard: Dr. Barrett, how much longer can Canada afford to wait? I do not want to be partisan. Perhaps the Conservative government is to blame for not acting quickly. Obviously, there was a reason, because of the problem of jurisdictions and so on. Some of these problems will probably be eternally unavoidable. You seem to say that it is not necessarily bad that there be differences but that we should work towards a convergence. However, how long can Canada wait before deciding the ownership question? The trust companies seem to think that it is only because they were not bound by the 10 per cent rule that they were able to experience great development and progress. All this is to ask you what you would do. What would you recommend at this time? We heard yesterday that we may have to wait until June, although I am not sure of which year. There are a number of things that are easy to resolve, but I do not think they are the most important things.

In the same question, is there a reason why we do not open the ball game and give the same powers to trust companies as

[Traduction]

blent avoir adoptée constitue ce que l'on a appelé la méthode de la juridiction désignée, c'est-à-dire que toutes les juridictions concernées se mettent d'accord pour que l'une d'entre elles soit désignée comme étant le principal intervenant et détienne un pouvoir juridique central. Qu'il s'agisse d'une juridiction fédérale ou provinciale, les institutions implantées dans les autres juridictions s'en remettront à cette juridiction centrale désignée, laquelle exercera essentiellement un pouvoir de réglementation et de surveillance. Cela permet quand même une certaine marge de diversité, ce qui est naturellement fort souhaitable dans un pays comme le Canada. Il faudra également un certain consensus, car si la juridiction B considère que la juridiction A fait fausse route et va ruiner ses déposants, elle refusera de jouer le jeu. Il faudra qu'il y ait consensus. Nous estimons qu'il y a moyen d'équilibrer la nécessité d'un consensus et le maintien d'une certaine diversité, tout en respectant le caractère unique de la structure canadienne. Cette méthode est discutée de façon plus approfondie dans ce document, sénateur. J'espère qu'il vous sera utile.

Le sénateur Kirby: Si la proposition que vous faites est applicable, ce document s'interroge-t-il sur son efficacité? Je vous pose cette question d'efficacité à la lumière de ce que nous a dit M. Barrett sur la compétitivité.

M. Handfield-Jones: Oui. Nous croyons que c'est là une solution efficace qui assure un degré efficace de diversité.

M. Barrett: Monsieur le président, j'aimerais faire une observation pour faire suite aux questions du sénateur Kirby. La situation dans laquelle nous nous trouvons est la suivante: le secteur privé semble avoir de la difficulté à définir un terrain commun et à dégager un consensus, ce qui est indispensable si nous voulons que la législation fédérale aille de l'avant. Nous pensons qu'à son modeste niveau, notre programme qui fait intervenir le gouvernement et le secteur privé ainsi que des institutions n'ayant pas le même point de vue, contribuera peut-être à faciliter ce processus.

Le sénateur Simard: Monsieur Barrett, combien de temps le Canada peut-il encore se permettre d'attendre? Sans être partisan, on peut peut-être reprocher au gouvernement conservateur de ne pas avoir réagi assez rapidement. Bien sûr, il y a une raison, nous avons évoqué le problème de juridiction. Certains problèmes resteront à jamais incontournables. Vous dites que l'existence de différences n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais que nous devrions plutôt tendre à la convergence. Cependant, combien de temps le Canada peut-il se permettre d'attendre avant de prendre une décision sur la question de la propriété? Les sociétés de fiducie semblent penser que si elles ont pu se développer et prospérer comme elles l'ont fait, c'est uniquement parce qu'elles n'étaient pas assujetties à la règle des 10 p. 100. Que feriez-vous? Que recommanderiez-vous? On nous a dit hier qu'il nous faudrait peut-être attendre jusqu'en juin, je ne sais plus de quelle année, d'ailleurs. Il y a des choses qui sont faciles à résoudre, mais je doute que ce soit le plus important.

J'aimerais également vous demander pour quelle raison nous n'avons pas ouvert le jeu et conféré aux sociétés de fiducie les

[Text]

we give to banks, and just have a new version of the banking system?

Dr. Barrett: Senator, as I indicated in my responses to the previous questioning, time will not stand still for us. There is an urgency to come to grips with this. At the same time, for practical reasons, we have been at it for a number of years now and we have been inching ahead, and events in some cases have overtaken the process. It is also important, though, that we get it right. I do not mean that in the sense of having one particular answer to one particular issue, but in the sense that the debate and the discussion and the search for a consensus should focus on what we feel is a fundamental question, which is not who has what powers but are we going to end up with a Canadian financial services sector that is competitive.

Senator Simard: I agree. In essence, that is your message here. You do not seem to want to go beyond that by offering any specific solutions.

Dr. Barrett: Our role is not, in fact, to make policy. However, some of the work we do can facilitate the process.

The Chairman: You are able to outline the problems very well. I hope that someday you might give us some advice on solutions.

Just before we conclude with this panel, and before our next group of witnesses come in, I have two questions that have been handed to me by our own researchers. The first of those questions is rather interesting. It is: In view of your stress on competitiveness, do you know what regulations we presently have that retard competitiveness? Are you able to give us an outline of those kinds of rules and jurisdictions that make our institutions less competitive?

Dr. Barrett: I think, senator, that if one looks at the history of the financial services sector in Canada, there are some obvious things that stand out. This is going back some way in time, perhaps, but during the 1960s, we had interest rate ceilings, and that very much affected what institutions were in the consumer financial services business.

The Chairman: However, we are past that now. That has gone. It is a good example of something that has been corrected.

Mr. Glorieux: Mr. Chairman, one case which comes to my mind, and which is certainly much closer to present history, is the case of the securities industry which was essentially opened up in terms of ownership in 1987. In this instance, I am not pointing to a current piece of regulation that is affecting competitiveness, but I would like to refer to that one as a kind of case study of what has happened not too long ago in terms of major—

The Chairman: That was another case where there was a correction that you are pointing out.

Mr. Glorieux: Pardon me?

The Chairman: The change in who could own security organizations, that was a correction of a regulation that impeded our competitiveness.

[Traduction]

mêmes pouvoirs qu'aux banques, ce qui n'aurait fait que créer une nouvelle version du système bancaire?

M. Barrett: Sénateur, comme je l'ai répondu à la personne qui m'a interrogé avant vous, le temps joue contre nous. Il y a urgence. En même temps, pour des raisons pratiques, cela fait des années que nous travaillons à cela, mais nous n'avancions qu'à pas de fourmi et, dans certains cas, nous avons été dépassés par les événements. Cependant, il est important de faire les choses comme il faut. Je ne veux pas dire par là que nous devons trouver une réponse à chaque question, mais plutôt que le débat et la recherche d'un consensus doivent se polariser sur ce qui nous semble la question fondamentale, et celle-ci n'est pas: «Qui doit avoir quels pouvoirs?», mais plutôt «Le secteur canadien des services financiers va-t-il finir par être concurrentiel?»

Le sénateur Simard: Je suis d'accord. C'est le message que contient votre mémoire. Vous ne semblez pas vouloir le dépasser et proposer de solutions précises.

M. Barrett: Notre rôle n'est pas d'élaborer des politiques. Par contre, certains de nos travaux peuvent faciliter ce processus.

Le président: Vous avez très bien cerné les problèmes. J'espère qu'un jour vous pourrez nous fournir des conseils sur les solutions à adopter.

Avant de conclure et d'appeler notre prochain groupe de témoins, j'aimerais vous poser deux questions que m'ont transmises nos chercheurs. La première est plutôt intéressante. La voici: compte tenu de l'importance que vous accordez à la compétitivité, savez-vous quels sont les règlements qui retardent à l'heure actuelle la compétitivité? Pourriez-vous nous faire une description des règles et des problèmes de juridiction qui nuisent à la compétitivité des institutions?

M. Barrett: Si l'on se penche sur l'histoire du secteur des services financiers au Canada, sénateur, on remarque un certain nombre de choses évidentes. Cela remonte assez loin. Au cours des années 1960, les taux d'intérêt étaient plafonnés et cela a beaucoup affecté les institutions qui s'occupaient des services financiers à la consommation.

Le président: Cependant, cela est terminé. C'est fini. C'est un bon exemple de rectification d'une situation.

M. Glorieux: Monsieur le président, un cas beaucoup plus proche de nous qui me vient à l'esprit est celui du secteur des valeurs mobilières, lequel a été ouvert à la concurrence en 1987. Je ne vais pas vous dire que tel ou tel règlement a affecté la compétitivité de ce secteur, mais j'aimerais me référer à ce qui s'est passé récemment, et prendre cela comme une étude de cas...

Le président: C'est un autre cas où une rectification a été apportée.

M. Glorieux: Pardon?

Le président: La modification apportée à la réglementation de la propriété des maisons de courtage est un autre exemple

[Text]

Mr. Glorieux: Very much so.

The Chairman: What we are asking is whether there are any more of those. You have mentioned two that have been corrected: The interest rate scene and the regulations on the ownership of security houses. Perhaps there are some that we should be looking at that now exist that are of the same nature. You might think about that, and if you come up with some, please let us know.

We have one other question that our researcher has requested that I ask you. Earlier, you were talking about country role models, and the question was whether that, really, will work with our present regulations of national deposit insurance, and the possible effect of the kind of program that we have for deposit insurance, which is not perhaps an international model but which has had a very significant role in the development of many of our financial institutions.

Mr. Handfield-Jones: Mr. Chairman, if I understand your question correctly, it is whether the present structure of the deposit insurance system in this country impedes the development of collaborative relations between the various regulatory authorities?

The Chairman: Yes, that is basically the question.

Mr. Handfield-Jones: Mr. Chairman, I do not see this as a problem. The fact that the Canadian Deposit Insurance Corporation does have the mandate to provide insurance to institutions which operate under both federal and provincial charter has not been a serious problem. As you know, Quebec preferred to go its own way and set up its own deposit insurance structure to provide insurance to its own incorporated institutions, and that is fine. However, for the rest, the apparent incompatibility between the coverage of insurance and the coverage of regulation has not been a problem.

In order for such a system to work, however, two conditions must be met, and have been met. One is that the primary responsibility for regulation and supervision of the institutions should rest with the regulators and supervisors, rather than with the insurance. I think this has been clarified with the protocols that have been developed. But of course, the Canadian Deposit Insurance Corporation has a very real interest in knowing that the firms whose deposits it insures are being effectively regulated and supervised, and therefore there have to evolve good cooperative relationships between the two sorts of organizations, particularly when an institution gets into trouble and you have to move into the corrective phase.

I think that the way in which we have worked out those apparent conflicts of jurisdiction are again a reflection of our ability to devise appropriately Canadian solutions to these problems.

The Chairman: Very well. I am sure we could go on and have a whole series of interesting questions. However, we have another group of witnesses waiting. We thank you very much for appearing before us this afternoon and for the documentation that we have received. Also, I would ask our researchers to

[Traduction]

de rectification. Cette réglementation nuisait à notre compétitivité.

M. Glorieux: Exactement.

Le président: Nous aimerions savoir s'il existe d'autres cas. Vous en avez mentionné deux: vous avez parlé des changements apportés à la réglementation concernant les taux d'intérêt et la propriété des maisons de courtage. Il y en a peut-être d'autres du même genre que nous devrions étudier. Réfléchissez-y, et si vous en trouvez, dites-nous le.

J'ai ici une autre question que le chercheur du comité m'a demandé de vous poser. Vous nous avez parlé plus tôt des pays que nous pourrions prendre comme modèles. Mais cela pourrait-il marcher, compte tenu de la réglementation actuelle des institutions nationales d'assurance-dépôt? Celle-ci n'est peut-être pas un modèle international, mais elle a joué néanmoins un rôle très important dans le développement de plusieurs de nos institutions financières.

M. Handfield-Jones: Monsieur le président, si j'ai bien compris votre question, vous voulez savoir si la structure actuelle du système de l'assurance-dépôt au Canada risque de nuire à l'établissement de relations de collaboration entre les différents organismes de réglementation?

Le président: Oui, c'est en gros l'objet de la question.

M. Handfield-Jones: Monsieur le président, je ne vois pas cela comme un problème. Le fait que la Société canadienne d'assurance-dépôts ait pour mandat d'assurer les institutions qui détiennent une charte fédérale ou provinciale n'a pas été un problème grave. Comme vous le savez, le Québec a préféré se doter de sa propre structure d'assurance-dépôt pour assurer les institutions constituées en vertu d'une charte québécoise, et c'est très bien. Cependant, pour le reste, l'incompatibilité qui semble exister entre le domaine d'application de l'assurance et celui de la réglementation n'a pas été un problème.

Toutefois, pour qu'un tel système fonctionne, il faut que deux conditions soient remplies et elles l'ont été. Premièrement, la responsabilité première de la réglementation et de la surveillance des institutions doit incomber aux organismes de réglementation et de surveillance plutôt qu'aux compagnies d'assurance. Les protocoles élaborés ont permis de le préciser. Mais il va de soi que la Société canadienne d'assurance-dépôts a intérêt à savoir que les institutions dont elle assure les dépôts sont efficacement réglementées et surveillées et, par conséquent, il est nécessaire de nouer de bonnes relations de collaboration entre les entités concernées, en particulier quand les choses vont mal pour une institution financière et qu'il est nécessaire d'apporter des mesures de correction.

La façon dont nous avons réussi à résoudre ces conflits apparents de juridiction prouve une fois de plus notre capacité d'élaborer des solutions appropriées à la situation du Canada.

Le président: Très bien. Je suis sûr que nous pourrions continuer et vous poser toute une série de questions intéressantes. Cependant, nous avons un autre groupe de témoins à entendre. Nous vous remercions beaucoup de nous avoir fait parvenir votre mémoire et d'avoir comparu devant nous cet après-midi.

[Text]

make sure that you have the document on harmonization which has been generally circulated.

Dr. Barrett and colleagues, I thank you again, and we wish you continued success in the kind of work that you are doing.

Dr. Barrett: Thank you very much, Mr. Chairman.

—Short recess.

The committee resumed.

The Chairman: I welcome as our second group of witnesses today representatives of the Insurance Brokers Association of Canada. They will be represented by George E. Creek, who lives in Winnipeg.

Mr. Creek, I would ask that in due course you introduce your colleagues at the table.

Naturally as a committee we are very interested in your observations as representatives of the insurance industry who are out on the firing line, the people who really produce the results.

Senator Poitras: Mr. Chairman, without declaring an interest on my part, I should tell you that some 20 years ago I was vice president of the Insurance Brokers Association of Canada. I must say that it was a pleasure for me to work with that organization.

The Chairman: That only emphasizes the importance of the organization. Senator Poitras has certainly made his mark in the world and provides a good example of what may be the ultimate ending of an aggressive insurance sales person. Senator Poitras is a distinguished citizen and I am sure, an inspiration to your industry.

Mr. George E. Creek, Assiniboia Insurance Brokers, Insurance Brokers Association of Canada: Mr. Chairman, I would ask my associate, Mr. Morin, to make the introductions.

M. John Morin, président-élu, Association des courtiers d'assurance du Canada: Monsieur le président, membres du comité, nous apprécions cette occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui.

J'aimerais vous présenter les gens qui sont avec nous. Vous avez le président du Conseil de l'Association des courtiers d'assurance du Canada, monsieur George Creek. Vous avez aussi le président-adjoint du comité d'institutions financières, monsieur Jack Lee de Toronto. Monsieur Basil Steggles également de Toronto, directeur général à notre bureau chef et moi-même, John Morin de Montréal, Québec, président-élu de l'association.

Monsieur Creek aurait simplement un petit mémoire d'une durée d'environ cinq minutes à vous lire pour vous donner une idée de qui nous sommes. Ensuite, monsieur Lee vous donnera une courte vue d'ensemble de la situation, telle que nous la connaissons.

Je demanderais à monsieur Creek de commencer tout de suite, s'il vous plaît.

Mr. Creek: Mr. Chairman, I should indicate that I am a farm boy from Manitoba, so you will have to excuse me if I go off on a tangent. We represent the Insurance Brokers Associa-

[Traduction]

Je demanderais également à nos chercheurs de s'assurer que le document sur l'harmonisation a été distribué à tout le monde.

J'aimerais vous remercier ainsi que vos collaborateurs et vous souhaiter de nouveaux succès dans vos travaux.

M. Barrett: Merci beaucoup, monsieur le président.

—Courte pause.

Le comité reprend ses travaux.

Le président: J'aimerais souhaiter la bienvenue à notre deuxième groupe de témoins cet après-midi. Nous allons entendre les représentants de l'Association des courtiers d'assurance du Canada, et plus particulièrement M. George E. Creek, qui vit à Winnipeg.

M. Creek, je vous demanderai en temps voulu de nous présenter vos collaborateurs.

Naturellement, notre comité s'intéresse beaucoup à ce que vous allez nous dire, en tant que représentants du secteur de l'assurance, étant donné que c'est vous qui êtes sur la ligne de feu et qui produisez véritablement les résultats.

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, sans vouloir dévoiler un intérêt particulier, je devrais vous dire qu'il y a une vingtaine d'années j'ai été le vice-président de l'Association des courtiers d'assurance du Canada. Cela a d'ailleurs été un plaisir pour moi que de travailler pour cet organisme.

Le président: Cela ne fait que rehausser son importance. Le sénateur Poitras a laissé sa marque dans le monde et il est une preuve vivante de ce que peut devenir un vendeur d'assurances dynamique. Le sénateur Poitras est un citoyen éminemment distingué et je suis sûr qu'il est une source d'inspiration pour le secteur de l'assurance.

M. George E. Creek, Assiniboia Insurance Brokers, Association des courtiers d'assurance du Canada: Monsieur le président, je demanderai à mon associé, M. Morin, de faire les présentations.

Mr. John Morin, President-Elect, Insurance Brokers Association of Canada: Mr. Chairman, members of the Committee, we appreciate this opportunity to appear before the Committee today.

I would like to introduce the people who are here with us. This is Mr. George Creek, Chairman of the Board of the Insurance Brokers Association of Canada; Mr. Jack Lee, of Toronto, who is Vice-Chairman of our Financial Institutions Committee; Mr. Basil Steggles, also of Toronto, Director General of our head office; and I'm John Morin, of Montreal, the Association's President-Elect.

Mr. Creek just has a short brief, which will take about five minutes to read to you and give you an idea of who we are. Then Mr. Lee will give you a quick overview of the situation as we see it.

I would ask Mr. Creek to lead off, please.

M. Creek: Monsieur le président, je dois vous dire que je viens de la campagne du Manitoba et vous devrez m'excuser si je m'écarte du sujet. Nous représentons l'Association des cour-

[Text]

tion of Canada, IBAC, which is the national professional organization of property and casualty insurance intermediaries in Canada. IBAC has some 20,000 brokers with 55,000 employees from 12 associations across Canada. We promote and encourage the orderly development of self-regulation of our members. IBAC works to elevate the status of insurance intermediaries through professional development and by establishing standards of qualification and ethics. It maintains licensing courses and education programs for its member associations. In particular, IBAC is responsible for three courses providing different levels of expertise to brokers. The first course is aimed at new entrance into the insurance industry and has been adopted as a basic licence standard in some provinces. The second course, the Canadian Accredited Insurance Broker, CAIB program, provides more detailed training over four semesters. British Columbia and Manitoba use the CIAB programs as a method of licensing brokers. The third level of education is the Chartered Insurance Broker, CIB, program, the highest designation that can be accorded any broker. It is a test of competency of insurance knowledge that is monitored and marked by peers.

In recent years, as the financial sector in Canada has undergone enormous change, our working environment has come under intensive scrutiny. New technology, innovations in financial instruments and foreign competition have all contributed. Legislative reforms have been a necessary accompaniment to such developments; they aim to promote a competitive environment within which institutions can adapt to new pressures, while at the same time ensuring the soundness of the financial system and safeguarding consumer interests. In the words of the Honourable Gilles Loiselle, Minister of State (Finance), while speaking to the Insurance Brokers Association of Ontario on October 26, 1989 in Toronto; the financial reforms aim "... to set in place a regulatory framework that will support a vibrant competitive environment in which financial institutions can grow and prosper."

Insurance brokers do not object to the principle of affording greater freedom to financial institutions; in fact, we are supportive of the federal government's efforts to provide greater flexibility and competition within the financial services sector. We are pleased that the federal government has recognized the important role of the insurance broker and agent and this recognition will be reflected in the legislation which is expected shortly.

I turn the floor over to Mr. Lee, who will deal with the industry overview of what is happening today.

Mr. Jack E. Lee, Vice President, Morris & MacKenzie Inc.: Mr. Chairman, simply put, insurance substitutes certainty for uncertainty. It makes it possible to substitute a small definite cost—the premium—for a large but uncertain loss. Property and casualty insurance or general insurance, as it is

[Traduction]

tiers d'assurance du Canada (ACAC). Il s'agit d'un organisme professionnel national qui regroupe les intermédiaires d'assurances IARD au Canada. L'ACAC représente 20 000 courtiers qui emploient 55 000 personnes œuvrant dans 12 associations au Canada. Nous favorisons et encourageons l'autoréglementation en bonne et due forme de nos membres. L'ACAC vise à élever le statut des intermédiaires d'assurance grâce au perfectionnement professionnel et en établissant des normes de déontologie et de qualification. L'ACAC assure des cours permettant d'obtenir un permis et des programmes éducatifs destinés à ses associations membres. L'ACAC est en particulier responsable de trois cours de niveaux différents destinés aux courtiers. Le premier cours s'adresse aux nouveaux venus dans le secteur de l'industrie et plusieurs provinces l'ont adopté comme norme minimale pour l'obtention d'un permis. Le deuxième cours, qui s'intitule le Programme des courtiers d'assurance accrédités du Canada, ou Programme CAAC, fournit une formation plus détaillée sur quatre semestres. La Colombie-Britannique et le Manitoba utilisent le programme CAAC comme norme pour l'obtention d'un permis de courtier. Le cours de troisième niveau s'intitule le Programme des courtiers d'assurance agréés, ou Programme CAA et il permet d'obtenir la plus haute qualification qui soit pour un courtier. Ce programme permet d'évaluer les connaissances en assurances des candidats, ceux-ci étant notés par leurs homologues.

Au cours des dernières années, le secteur des services financiers au Canada a subi des changements radicaux et notre domaine d'activités a été passé au crible. Les nouvelles technologies, les innovations apportées au niveau des instruments financiers et la concurrence étrangère sont autant de facteurs qui ont contribué à cela. Les réformes législatives ont été la conséquence obligée d'une telle évolution. Leur but a été de promouvoir un environnement concurrentiel au sein duquel les institutions puissent s'adapter aux nouvelles pressions du marché, tout en garantissant la solidité du système financier et en protégeant les intérêts des consommateurs. Permettez-moi de reprendre ce qu'a dit l'honorable Gilles Loiselle, le ministre d'État aux Finances, dans l'allocation qu'il a prononcée le 26 octobre 1989 à Toronto devant l'Association des courtiers d'assurance de l'Ontario. Les réformes financières visent "... à mettre en place un cadre de réglementation qui favorise un environnement compétitif dynamique au sein duquel les institutions financières pourront croître et prospérer."

Les courtiers d'assurance ne s'opposent pas à ce que l'on accorde davantage de liberté aux institutions financières. De fait, nous appuyons les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour favoriser la concurrence et la souplesse du secteur des services financiers. Nous nous félicitons de constater que le gouvernement fédéral a reconnu le rôle important que jouent l'agent et le courtier d'assurances, reconnaissance que traduira la nouvelle loi qui devrait être adoptée bientôt.

J'aimerais maintenant donner la parole à M. Lee, qui fera le point de la situation actuelle pour notre secteur de l'industrie.

M. Jack E. Lee, vice-président, Morris & MacKenzie Inc.: Monsieur le président, on peut dire tout simplement que l'assurance remplace une incertitude par une certitude. Elle permet de remplacer une perte importante mais incertaine par un coût peu important mais certain, c'est-à-dire la prime. L'assurance

[Text]

often called to distinguish it from life insurance, covers a wide range of insurance including real estate, automobiles, aircraft and marine insurance.

There are approximately 250 insurance companies in Canada, almost half of which are Canadian. Unlike other areas of the financial services sector, the insurance market is not dominated by a few large companies but consists of many firms competing to maintain their market share. The largest portion of premium income transacted by any one insurer is 4.5 per cent and the 10 largest companies handle only 30 per cent of the total volume.

The Chairman: Is that because of co-insurance and you spreading your risk?

Mr. Lee: Those are direct insurance companies. Beyond that, reinsurance also opens the door to many more. These are direct insurance companies.

The Chairman: That is before any kind of reinsurance?

Mr. Lee: Yes.

General insurance is sold through two primary marketing methods. Broker-oriented companies account for 74 per cent of the market share while direct writers, using their own captive sales force, account for 18 per cent. Reinsurers and the mortgage market account for the remaining 8 per cent.

The broker-oriented companies market through independent insurance agents and brokers who act as intermediaries between the public and the insurance company. There are currently around 20,000 agents and brokers. They are business people who own and operate their businesses free of direction or control by the insurer.

Brokers do far more than just sell insurance. Being independent of any particular insurance company, they are not trying to push any particular product. Thus, clients can rely on them to give independent advice. Insurance policies are complex legal documents and clients often need help in assessing which policy provides them with the coverage they need. Brokers will ensure that all the client's insurance needs are satisfied.

Apart from acting as risk manager, counsellor and insurance adviser, brokers are able to canvass a broad spectrum of insurance products so as to place their clients' business in the market or markets that will do the best job for the client in any given circumstances.

Brokers also play a vital role when a customer presents a claim. They will assist the client in every step of the loss-settlement process, guiding them through the procedures and acting for them if problems arise.

A broker's success depends on a reputation for service—an ability to cater to the differing and sometimes complex needs

[Traduction]

IARD, ou assurance générale comme on l'appelle souvent pour la distinguer de l'assurance-vie couvre un vaste éventail d'assurances, et notamment l'assurance immobilière, l'assurance automobile, l'assurance aviation et l'assurance maritime.

Il existe environ 250 compagnies d'assurances au Canada, dont la moitié sont canadiennes. À la différence d'autres marchés du secteur des services financiers, le marché de l'assurance n'est pas dominé par un petit groupe de grosses compagnies, mais consiste en un grand nombre de compagnies qui se font concurrence pour conserver leur part de marché. Le plus gros volume de revenus de primes géré par un seul assureur représente 4.5 p. 100 du total, et les 10 plus grosses compagnies d'assurance ne détiennent que 30 p. 100 de l'ensemble.

Le président: Est-ce à cause de la coassurance et de l'étalement des risques?

M. Lee: Nous parlons ici des compagnies d'assurance directe. En dehors de cela, la réassurance ouvre également la porte à un grand nombre d'autres compagnies. Nous parlons ici des compagnies d'assurance directe.

Le président: C'est-à-dire avant qu'intervienne la réassurance?

M. Lee: Oui.

Il existe essentiellement deux méthodes qui permettent de vendre de l'assurance IARD. Les compagnies orientées sur le courtage détiennent 74 p. 100 du marché, tandis que les assureurs directs, qui utilisent leurs propres vendeurs, en détiennent 18 p. 100. Les réassureurs et le marché hypothécaire représentent les 8 p. 100 restants.

Les compagnies orientées vers le courtage diffusent leurs produits par le truchement d'agents et de courtiers d'assurance indépendants, qui font office d'intermédiaires entre le public et la compagnie d'assurance. Il existe à l'heure actuelle environ 20 000 agents et courtiers. Ce sont des entrepreneurs qui gèrent et possèdent leurs affaires, sans contrôle ou direction de la part de l'assureur.

Les courtiers ne font pas que vendre de l'assurance. Comme ils ne dépendent pas d'une compagnie d'assurance en particulier, ils n'essaient pas de vendre certains produits plutôt que d'autres. Ainsi, les clients peuvent se fier à eux pour obtenir des avis indépendants. Une police d'assurance est un document juridique complexe et les clients ont souvent besoin d'aide pour évaluer quelle est la police qui leur assurera la garantie dont ils ont besoin. Les courtiers veillent à ce que tous les besoins de leurs clients en matière d'assurance soient satisfaits.

En plus de faire office de gestionnaires du risque et de conseillers en matière d'assurance, les courtiers sont à même de proposer toute une gamme de produits d'assurance à leurs clients, afin que les besoins de ceux-ci soient servis au mieux, quelles que soient les circonstances.

Les courtiers jouent également un rôle important en cas de sinistre d'un client. Ils aideront leurs clients à toutes les étapes du processus d'évaluation du sinistre, en les guidant dans les procédures à suivre et en agissant pour eux en cas de problèmes.

Le succès d'un courtier dépend de sa réputation—il faut qu'il ait la capacité de répondre aux besoins différents et sou-

[Text]

of clients and a willingness to work on the client's behalf when claims are made. Moreover, clients know that they are dealing with a specialist, a person whose sole occupation is insurance; not with someone who has only got one eye on selling insurance while the other is on the lookout for a chance to sell a trust certificate, treasury bill or arrange a mortgage.

Insurers can be incorporated by the federal or provincial governments. Both levels of government, therefore, have legislation respecting corporate structure, reporting of operations and financial aspects of operations. The provinces also regulate the market activities of all insurance companies operating in their area. Market activities include the relationship between insurers and the insured, forms of policies, rates, premiums and insurance distribution systems. The regulation of agents and brokers is within the exclusive jurisdiction of the provinces. The federal authorities concern themselves with solvency, the provincial governments with controls over contracts.

At the provincial level much of the regulation of the insurance industry is achieved through guidelines rather than legislation. Although these guidelines do not have the force of the law, in practice, they serve as a basic regulatory framework. Similarly, while examinations for qualifications and licensing are set by the province, the agent/broker community has established a more stringent qualification and licensing course and examinations which provide a uniform licensing standard. This reliance on guidelines and industry standards makes the insurance industry particularly vulnerable to the entry of new retailers, such as banks, who may not feel bound by them.

In some jurisdictions, most notably Ontario and Quebec, "self-regulation" responsibilities have been assumed by the brokers. Standards are set and administered by an industry council. Five key principles underlay this self-regulation: (i) the broker is an intermediary serving the interests of the consumer; (ii) acting as an insurance intermediary must be the sole occupation of the broker; (iii) a person may not be an insurance broker if he or she occupies another position from which undue influence or coercion may be brought to bear in obtaining business; (iv) the insurance broker occupies a special position of trust in relation to the consumer; and (v) the broker must have adequate errors and omissions insurance to protect consumers.

These principles, for example, are clearly set out in the Registered Insurance Brokers of Ontario Act. Many other provincial regulatory statutes are similar. Adherence to these principles helps to ensure that consumers receive high-quality service.

Mr. Creek: We welcome this opportunity to appear before you today. It does not occur very often. We would welcome

[Traduction]

vent complexes des clients et qu'il soit prêt à agir pour eux en cas de sinistre. De plus, les clients savent qu'ils ont affaire à un spécialiste qui ne s'occupe que d'assurance, et non pas à quelqu'un qui vend d'un côté de l'assurance tout en cherchant de l'autre à placer un prêt résidentiel, un bon du trésor ou un certificat de placement.

Les compagnies d'assurance peuvent se constituer en société au niveau fédéral ou provincial. Par conséquent, les deux paliers du gouvernement ont des lois relatives à la structure des entreprises, au rapport des opérations et aux aspects financiers de l'exploitation. Les provinces réglementent également les activités commerciales de toutes les compagnies d'assurance qui relèvent de leur compétence. Par activités commerciales, il faut entendre les relations qui existent entre assureurs et assurés, les formulaires de police, les taux, les primes et les systèmes de distribution des produits d'assurance. La réglementation des agents et courtiers relève exclusivement de la compétence des provinces. Les questions de solvabilité relèvent de la compétence des autorités fédérales, et le contrôle des contrats d'assurance des administrations provinciales.

Au niveau provincial, le secteur de l'assurance est plutôt réglementé par des lignes directrices que par des lois. Bien que ces lignes directrices n'aient pas force de loi, elles servent en pratique de cadre réglementaire. De la même façon, si les provinces sont responsables des examens permettant d'obtenir un permis ou une qualification, les firmes d'agents et de courtiers d'assurance ont mis au point des cours et des examens beaucoup plus stricts pour la qualification et les permis, et ils équivalent à une norme uniforme en matière de permis. Dans la mesure où le secteur de l'industrie dépend de lignes directrices plutôt que de lois et de normes établies par l'industrie, cela le rend particulièrement vulnérable à l'arrivée sur le marché de nouveaux intervenants, comme les banques, qui vendent aussi des produits financiers et peuvent très bien ne pas s'estimer liées par de telles lignes directrices ou normes.

Dans certaines juridictions, et en particulier en Ontario et au Québec, ce sont les courtiers qui ont assumé les responsabilités de «l'auto-réglementation». Les normes sont établies et appliquées par un conseil. Le concept de l'auto-réglementation obéit à cinq principes clés: (i) le courtier est un intermédiaire qui sert les intérêts du consommateur; (ii) les activités d'intermédiaire en assurance du courtier doivent être ses seules activités; (iii) ne peut être courtier d'assurance quiconque occupe un poste lui permettant d'exercer une influence indue ou d'utiliser la coercition pour accroître sa clientèle; (iv) le courtier d'assurance occupe une position de confiance particulière dans la relation qu'il entretient avec son client; et (v) le courtier doit contracter une assurance suffisante pour erreurs et omissions, afin de protéger ses clients.

Ces principes, par exemple, sont clairement énoncés dans la Loi sur les courtiers d'assurance agréés de l'Ontario (Registered Insurance Brokers of Ontario Act). Il existe de nombreuses autres lois et règlements provinciaux similaires. Le respect de ces principes permet de garantir que les consommateurs bénéficient d'un service de haute qualité.

M. Creek: Nous nous félicitons de l'occasion que vous nous donnez de comparaître aujourd'hui devant votre comité. Cela

[Text]

any questions. We would like to enhance our testimony at a future date once the government bill has been introduced in the House of Commons. At this date there is a lot of conjecture and some indications from the federal government as to which way they intend to point the legislation, but we cannot react to it until it has actually been presented. We will be available in the future should your committee wish to hear from us. If you have any questions of myself and my colleagues, we would be pleased to spend the remaining time answering them.

Senator Ottenheimer: Yesterday—and I realize you do not have much more in common with them than the use of the word “insurance”—we heard from the life and health insurance industry. They pointed out, in the past number of years, the growing importance of the international market to them, particularly the U.S. market. They also presented figures on the growth of their activity in Europe, and, specifically, the U.K. They emphasized the importance they attached to expanding Canadian industry activity in that respect.

From the point of view of the property and casualty insurance industry, I am wondering what priority or activity you have with respect to sales outside of Canada, say, within the U.S. or Europe and, related to that, whether, because of the FTA the Canadian industry is more active in the U.S. I should also like to know whether the American industry is more active in Canada. What, if any, plans, changes or opportunities do you see with respect to increased activity in Europe as a result of Europe 1992? I should like to know, in general, whether the international competitiveness aspect is as important to your industry as it appears to be to most financial institutions, not only health and life insurance.

The Chairman: I might caution all senators that we are dealing with casualty and property insurance as opposed to general life insurance.

Mr. Creek: I am aware of that. I think there is a differentiation from the side of the industry we represent. We represent the actual retailers not the risk takers or the people that go into markets. Our market is designated by the licence for which we are allowed to do business, in particular, in the provincial sphere.

Senator Ottenheimer: Exclusively in Canada?

Mr. Creek: Yes. In discussions on the Free Trade Agreement between Canada and the United States, the subject of financial services was dealt with at great length and we had the privilege of having discussions with Canadian negotiators. The whole issue revolves around national treatment. In other words, if I, as an insurance broker, in Winnipeg, Manitoba, want to do business in the State of North Dakota, all that is required of me is that I meet their licencing laws. Conversely, if any broker or agent in the United States wants to do busi-

[Traduction]

n'arrive pas très souvent. Nous sommes prêts à répondre à vos questions. Nous aimerions compléter nos témoignages ultérieurement, lorsque le projet de loi du gouvernement aura été présenté à la Chambre des communes. Pour le moment, le gouvernement fédéral a donné quelques indications sur l'orientation qu'il aimerait donner à la loi, mais rien n'est encore très sûr et nous ne pourrions pas exprimer nos opinions sur cette loi tant qu'elle n'aura pas été présentée. Si votre comité souhaite nous entendre à nouveau à l'avenir, nous serons prêts à recomparaître. Si vous avez des questions à me poser ou à poser à mes collaborateurs, nous serons heureux de consacrer le temps qu'il nous reste à y répondre.

Le sénateur Ottenheimer: Nous avons entendu hier les représentants du secteur de l'assurance-vie et santé. Je sais que vous n'avez pas grand chose en commun avec ce secteur-là en dehors du mot «assurance». Ils nous ont parlé de l'importance croissante que prenait pour eux le marché international, et particulièrement le marché américain, depuis quelques années. Ils nous ont également cité des chiffres sur la croissance de leurs activités en Europe et, plus précisément, au Royaume-Uni. Ils ont insisté sur l'importance pour le secteur canadien de l'industrie d'accroître ses activités internationales.

En ce qui concerne le secteur de l'assurance IARD, j'aimerais savoir quelles sont vos priorités ou vos activités en matière de ventes à l'extérieur du Canada, aux États-Unis ou en Europe, par exemple, et si, depuis l'accord du libre-échange, le secteur canadien de l'assurance est plus actif aux États-Unis et le secteur américain plus actif au Canada. Je souhaiterais également savoir si l'Europe de 1992 représente pour vous la possibilité d'accroître vos activités en Europe, et si vous envisagez des plans, des changements ou des occasions nouvelles? De façon générale, j'aimerais savoir si la compétitivité internationale est un élément important pour votre secteur, comme cela semble d'ailleurs être le cas pour la plupart des institutions financières, pas seulement les compagnies d'assurance-vie et santé.

Le président: J'aimerais rappeler à tous les sénateurs que nous parlons ici de l'assurance IARD et non de l'assurance-vie.

M. Creek: C'est exact. La situation n'est pas la même pour ces deux secteurs. Nous représentons les compagnies qui vendent de l'assurance et non les compagnies qui prennent des risques ou qui se lancent à l'assaut des marchés. Notre marché est déterminé par notre permis d'exploitation. Il s'agit de l'endroit où nous sommes autorisés à nous installer et nous relevons des provinces.

Le sénateur Ottenheimer: Vous opérez exclusivement au Canada?

M. Creek: Oui. Lors des discussions qui ont eu lieu entre le Canada et les États-Unis à propos de l'accord du libre-échange, la question des services financiers a longuement été analysée, et nous avons eu le privilège d'en discuter avec les négociateurs canadiens. Le concept de base est celui du traitement national. Autrement dit, si un courtier d'assurance de Winnipeg, au Manitoba, souhaite faire affaire dans le Dakota du nord, il suffit qu'il obtienne un permis de cet état. Inverse-

[Text]

ness in Canada, they must meet the local licencing requirements.

From the standpoint of expansion of the actual market product we sell service to our customers and it is difficult for us to give you any bargaining plans that the risk taker, the insurance companies may have. We can only deal with the area that we are licenced to deal in and that comes under provincial jurisdiction.

Senator Ottenheimer: So you do not have activity in the U.S.?

Mr. Creek: No.

Senator Ottenheimer: Nowhere outside of Canada?

Mr. Lee: I might just add that the insurance broker, as such, can be anywhere from a two or three-person office to one with several hundred people. There are a number of large brokers that tend to look after the international Canadian companies that go all over the world. The larger insurance brokers are international in scope. There is a group of them who are large enough to have offices around the world.

Senator Ottenheimer: Could I go to another question which obviously is not directly your concern but about which you may well have some knowledge? And that is whether the insurance companies that you represent, and whose products you sell, have, through other mechanisms than through you, increased activity outside of Canada?

Mr. Lee: There are probably approximately 250 insurance companies in Canada. A large percentage of those are Canadian, and stick to Canadian risks, and do not go beyond the boundaries. However, there are several major European, mostly British, property casualty companies doing business in Canada, along with some American insurance companies. Beyond Canada, of course, there are very large operations around the world.

Senator Ottenheimer: I understand the British and American insurance companies doing business in Canada, but are Canadian companies doing business in those places? I realize it would not be through you and perhaps you are not the people to answer the question.

Mr. Morin: From my own small knowledge of the market, the only Canadian company that I know of that was very interested in expanding was the Laurentian General, into Asian spheres and into the United States. However, other than that, Canadian companies, particularly property and casualty companies, do not seem to be as aggressive in that manner at this time as other financial institutions.

Mr. Creek: Senator, the competitive nature of the property and casualty industry in other jurisdictions might be unattractive. The other thing is that they are dealing in a market, particularly in the United States, that is heavily regulated as opposed to the way we are used to operating here. Some states

[Traduction]

ment, si un agent ou courtier américain veut faire affaire au Canada, il doit obtenir un permis local.

Quant à la diversification des produits que nous vendons sur le marché, ce sont en fait des services que nous vendons à nos clients, et il est difficile de vous parler des plans que les compagnies d'assurance ou que les compagnies de risque ont l'intention de négocier. Nous ne pouvons vous parler que de la juridiction provinciale qui nous a accordé notre permis et où nous opérons.

Le sénateur Ottenheimer: Vous n'avez aucune activité aux États-Unis?

M. Creek: Non.

Le sénateur Ottenheimer: Vous n'avez d'activité nulle part en dehors du Canada?

M. Lee: Permettez-moi d'ajouter qu'un courtier d'assurance, en tant que tel, peut aussi bien être un bureau de deux ou trois personnes qu'un bureau de plusieurs centaines d'employés. Plusieurs gros courtiers ont tendance à rechercher les compagnies canadiennes internationales qui sont implantées au niveau mondial. Les plus gros courtiers d'assurance ont une envergure internationale. Un certain nombre d'entre eux sont suffisamment importants pour avoir des bureaux dans le monde entier.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais passer à une autre question qui ne vous préoccupe pas directement, manifestement, mais à laquelle vous pourriez peut-être répondre. J'aimerais savoir si les compagnies d'assurance que vous représentez et dont vous vendez les produits ont réussi à accroître leurs activités à l'extérieur du Canada, en passant par d'autres mécanismes que votre association?

M. Lee: Il y a environ 250 compagnies d'assurances au Canada. La grande majorité d'entre elles sont canadiennes et se limitent à des risques canadiens. Leurs activités ne dépassent pas la frontière. Cependant, il existe plusieurs grosses compagnies d'assurance IARB européennes et surtout britanniques, et quelques compagnies d'assurance américaines qui font affaire au Canada. Au-delà du Canada, bien sûr, il y a dans le reste du monde d'énormes compagnies d'assurance.

Le sénateur Ottenheimer: Je comprends que les compagnies d'assurance américaines et britanniques fassent affaire au Canada, mais j'aimerais savoir si des compagnies canadiennes font affaire dans ces pays-là? Mais ce n'est peut-être pas à vous que je dois poser la question, car ce n'est peut-être pas par votre intermédiaire qu'elles le font.

M. Morin: Je ne connais pas grand chose du marché, mais je crois savoir que la compagnie Laurentian General est la seule compagnie canadienne qui s'intéresse aux marchés de l'Asie et des États-Unis. À part ça, il ne semble pas que les compagnies canadiennes d'assurance et plus particulièrement d'assurance IARB, soient aussi dynamiques à cet égard que les autres institutions financières.

M. Creek: Sénateur, la nature concurrentielle du secteur de l'assurance IARB explique peut-être que les compagnies d'assurance de ce secteur ne soient pas intéressées par les autres juridictions. Qui plus est, le marché de l'assurance, et en particulier aux États-Unis, est extrêmement réglementé par

[Text]

have rate regulation boards that set the price on product. Here, it is a free and open market. It might not be attractive to property and casualty insurers to go into the United States market where there are several hundred companies competing for the same dollar.

Senator Poitras: I understand that you represent the customer. What do you believe would be the reaction of the public if casualty insurance companies were owned by trust companies or banks? Do you have any reaction to that? Would it be in the interest of the general public? Would you favour that?

Mr. Creek: If I might begin, and then I will ask Mr. Morin to finish off, but from the consumer standpoint, the consumers really do not even know whether the companies they buy their insurance from are Canadian, American, British or whatever. They come to us for their product, and as far as they are concerned, we are the insurance company. I really doubt that the ownership of the company is an issue for the Canadian public. I do not think they really understand the whole scope of it.

Senator Poitras: For you?

Mr. Creek: For us, whether we are concerned is dependent on how they use the information they garner for marketing, whether they are going to deal through independent intermediaries or use their own direct sales force. So ownership is a two-edged sword, as far as we are concerned. If a trust company owns an insurance company and markets its product and increases its competitive capacity in the same manner as all other insurance companies, we do not have any difficulty with that. However, if they use confidential information gleaned from their banking operations to sell their product, we do have a difficulty.

Senator Poitras: But do you feel that this could happen? Do you have views or restrictions that you could suggest?

Mr. Creek: The federal government in past years has talked about "Chinese Walls", which would prohibit the use of confidential information gleaned from one operation to be used in another operation. However, my personal view is that those "Chinese Walls" are Swiss cheese. They are full of holes. Banks are not investing huge amounts of money in data banks and computerization to have this information sit in those banks and not be used. I believe that their ultimate plan is to use that information for marketing purposes.

Mr. Morin: If I may add to that, you touched on a subject that is very dear to me. A lot of people think that insurance brokers, for some reason, are afraid of competition. We have been dealing in a competitive environment for a long time. There are 250 insurance companies out there, and there is an alternative mode to distribute insurance, which is called the direct agent. I believe that we are insurance buyers. We buy 80 per cent of all the insurance that is sold in Canada right now. We assess the needs of the client and then we go out and buy the insurance. We even pay for it. We then get paid back by the person who needed this product. When you look at it that way, we do not mind having the people choose between having

[Traduction]

rapport au marché canadien. Dans certains états, les taux, c'est-à-dire les prix des produits sont réglementés. Ici, le marché est libre et ouvert. Les assureurs IARD ne sont peut-être pas très intéressés à se lancer sur le marché américain où plusieurs centaines de compagnies se font concurrence.

Le sénateur Poitras: Je crois comprendre que vous représentez les clients. Quelle sera selon vous la réaction du public si des sociétés de fiducie ou des banques étaient autorisées à devenir propriétaires de compagnies d'assurance IARD? Le savez-vous? Cela serait-il dans l'intérêt du public? Seriez-vous d'accord avec cela?

M. Creek: Je vais commencer et je demanderai à M. Morin de terminer. En réalité, les consommateurs ignorent si les compagnies d'assurance avec lesquelles ils font affaire sont canadiennes, américaines, britanniques ou autres. Ils s'adressent à nous pour obtenir tel ou tel produit et pour eux, c'est nous qui sommes la compagnie d'assurance. Je doute que le public canadien s'intéresse à l'identité du propriétaire d'une compagnie d'assurance. Je crois que cela lui échappe.

Le sénateur Poitras: Et vous?

M. Creek: Tout dépend de la façon dont ces compagnies vont utiliser les renseignements dont elles disposent pour leur marketing. Il faut savoir si elles vont utiliser leurs propres vendeurs ou recourir à des intermédiaires indépendants. Pour nous, la propriété est une épée à double tranchant. Si une société de fiducie devient propriétaire d'une compagnie d'assurance et commercialise ses produits et accroît sa capacité concurrentielle comme le font toutes les autres compagnies d'assurance, il n'y aura pas de problème. Cependant, si elles se servent de renseignements confidentiels obtenus dans le cadre de leurs activités bancaires pour vendre leurs produits, là il y aura un problème.

Le sénateur Poitras: Pensez-vous que cela pourrait se passer? Avez-vous des réserves à exprimer?

M. Creek: Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a parlé de «décloisonnement», pour décrire l'interdiction d'utiliser les renseignements confidentiels obtenus dans le cadre d'une activité pour une autre activité. À mon avis, ce décloisonnement est un véritable gruyère. Il est plein de trous. Les banques ne vont pas investir des sommes d'argent considérables pour se doter de banques de données et informatiser leurs activités, pour que tous les renseignements obtenus ne soient jamais utilisés. Je suis persuadé qu'elles prévoient de les utiliser à des fins de marketing.

M. Morin: Permettez-moi d'ajouter une précision, car vous avez touché un sujet cher à mon cœur. Beaucoup de gens pensent que, pour une raison ou une autre, les courtiers d'assurance ont peur de la concurrence. Cela fait longtemps que nous sommes confrontés à la concurrence. Il y a 250 compagnies d'assurance au Canada et il existe une méthode de distribution des produits d'assurance, que l'on appelle la méthode des agents directs. Nous sommes des acheteurs d'assurance. Nous achetons 80 p. 100 de tous les produits d'assurance actuellement vendus au Canada. Nous évaluons les besoins de nos clients, puis nous allons rechercher les produits d'assurance dont ils ont besoin. Nous les achetons et nous les payons. Nous

[Text]

their own professional insurance buyer, who has had all these courses and the daily travails with insurance, do it for him, or deciding to go out and buy it himself or herself somewhere at a direct writer.

Competition has been with us for a long time, but because we have been buying all of this insurance for all of these years, it struck us as being absolutely horrifying to be put into the very uncomfortable position of having to buy insurance where a person is negotiating a loan. If I had to buy insurance in that position, I would find myself very uncomfortable, and I think my customers would as well. Even though they may not come to me, if they were in that position, they would feel uncomfortable. I know that for a fact because I buy a lot of insurance.

On the question of whether we have qualms about a trust company owning an insurance company, we do not necessarily. However, we do have qualms about trust companies selling insurance at the same place they negotiate loans. That has been our contention all through this problem, and we are trying to get that across in such a manner so that we do not seem self-serving, even though we have been painting a nice picture of the broker.

I see that we stopped short of saying that all brokers become senators, but—

The Chairman: Perhaps just nearly all.

Mr. Morin: We do feel for those who do, though. In that sense, I would have to say that the consumer would not see a problem of the trust company owning an insurance company but would certainly readily see a problem, be it implicit or explicit, if he was sitting in front of the loan manager who, because he has to, asks him, "Do you have insurance before I lend you this money?" That is where we see a problem.

The Chairman: The answer would be the same for banks, I suppose.

Mr. Morin: Yes.

Senator Kirby: I would really like to pursue that. It seems to me that that is the issue on which the insurance industry has placed an awful lot of its opposition to the notion of banks or trust companies, for that matter, actually retailing insurance.

Let me give you a counter argument, and I want to see if you can tell me what is wrong with it. It seems to me that you can make an argument, from the consumer's point of view, taking banks as an example, that the banks have a built-in distribution system because they have thousands of branches across the country. In fact, when you deal specifically with automobile insurance or fire and theft insurance on a house, in both those cases banks are frequently loaning money, as you yourself said, to individuals, so there would be no selling cost, no marketing cost, for the bank to offer an insurance product, whether it is automobile in the one case or fire and theft in the case of a mortgage, to the consumer at the same time that they get the loan. I am not arguing for tied selling, which is illegal, but what if they say, "Do you want to buy from us or do you want to buy from somewhere else?" It seems to me that, from

[Traduction]

sommes ensuite remboursés par les gens qui en ont besoin. Sous cet angle-là, nous ne voyons aucun inconvénient à ce que les gens aient le choix entre passer par un acheteur d'assurance professionnel qui a suivi tous les cours requis et se spécialise tous les jours dans l'assurance, ou acheter eux-mêmes directement leur assurance chez un assureur direct.

La concurrence existe depuis longtemps pour nous mais, dans la mesure où cela fait des années que nous achetons de l'assurance, nous trouvons absolument terrifiant qu'il soit possible de s'adresser au même endroit pour négocier un prêt ou contracter une assurance. Si je me retrouvais dans cette situation, je serais très mal à l'aise, et mes clients aussi. Même si dans de telles conditions, mes clients ne s'adresseraient peut-être plus à moi, je suis certain qu'ils se sentiraient très mal à l'aise. Je le sais parce que j'achète beaucoup d'assurance.

Quant à savoir si nous redoutons qu'une société de fiducie puisse devenir propriétaire d'une compagnie d'assurance, je répondrai pas nécessairement. Ce qui nous inquiète, c'est que les sociétés de fiducie puissent vendre de l'assurance et négocier des prêts au même endroit. C'est ce que nous disons depuis le début sans trop vouloir prêcher pour notre paroisse, même si nous vous avons brossé un tableau plutôt sympathique des courtiers.

Je sais que tous les courtiers d'assurance ne deviennent pas sénateurs, mais . . .

Le président: Presque tous, peut-être.

M. Morin: Nous nous réjouissons pour ceux qui le sont devenus. Je ne pense pas que le consommateur s'oppose à ce qu'une société de fiducie devienne propriétaire d'une compagnie d'assurance, mais il verrait peut-être un problème, implicitement ou explicitement, à ce que le responsable des prêts auquel il s'adresse lui demande, parce qu'il y est obligé: «Avant que je vous prête cet argent, pouvez-vous me dire si vous avez une assurance?» C'est là que nous voyons un problème.

Le président: Je suppose que la réponse serait la même pour les banques.

M. Morin: Oui.

Le sénateur Kirby: Permettez-moi de poursuivre là-dessus. J'ai l'impression que c'est précisément à la vente de produits d'assurance au détail par les banques ou les sociétés de fiducie que s'oppose vigoureusement le secteur de l'assurance.

J'aimerais faire valoir un contre-argument et je voudrais que vous m'indiquiez ce qui ne va pas. Si nous prenons l'exemple des banques, on peut faire valoir, du point de vue du consommateur, que les banques disposent d'un système de distribution intégré, dans la mesure où elles comptent des milliers d'agences dans l'ensemble du pays. De fait, pour ce qui est de l'assurance-automobile ou de l'assurance incendie et vol d'une propriété, il est fréquent, comme vous l'avez dit vous-même, que des banques prêtent de l'argent. Quand le client d'une banque vient négocier un prêt, celle-ci peut lui offrir un produit d'assurance, que ce soit une assurance-automobile dans un cas ou une assurance vol et incendie dans l'autre, sans avoir à assumer les coûts de la vente ou du marketing de ce produit. Je ne défends pas les ventes liées, qui sont illégales mais que faire, par exemple, si les banques disent: «Voulez-vous contracter une

[Text]

the point of view of the consumer, the banks would be willing to do that because their distribution costs are already taken into account. The overhead of their distribution system is built into the price of their other products, and there is no marketing cost if they are only selling to people who are already coming in through the door for a loan. It seems to me that if I am just Joe Consumer out there and a bank is offering me the insurance, then, intuitively, they would have to be able to undercut your price; otherwise, there must be extremely attractive margins.

However, you said to me a moment ago that the consumer would, in some sense, not want that. My question is: Why not? It seems to me that that is the essence of our problem.

Mr. Lee: I would like to respond to that question in two ways. The first is with respect to the specific Canadian situation, where a lot of publicity was generated several months ago about a report that was done by the banking association that implied that there would be a savings of up to 25 per cent if the banks were allowed to retail insurance.

Senator Kirby: I did not see that.

Mr. Lee: However, senator, bear in mind that what we are talking about here is a bank not having anything to do with the setting of the rates but merely controlling the commission part of it. They are not saying that they want to set up insurance companies. We are saying: Let them set up insurance companies where they can offer discounts. However, all they are playing with is the commission.

In actual fact, at the House of Commons hearings which were held several months ago, it was stated by Mr. Bell that—

Senator Kirby: Who is Mr. Bell?

Mr. Lee: Mr. Bell is the President of the Bank of Nova Scotia, and he clarified the situation for the first time. He said that it was not a 25 per cent savings of the premium that they were talking about; it was the fact that they were in the top 25 percentile of the marketplace, which clearly means that there are roughly 40 to 50 other insurance companies out there that have more competitive rates than the certain insurance company rates that they were offering. Therefore, they are not the cheapest, and they have clarified the fact that they are not the cheapest but they are offering a service.

However, the job of the broker is to go beyond that one insurance company and go out to five or six companies in order to get a competitive price for the consumer.

Then, senator, to answer your question in a second way, in the United Kingdom right now, again the banks have said that there is nothing wrong with the U.K. system; that they find it very efficient. There are supposedly very few arguments from the brokers. However, we found out recently just exactly how this works. Seventy-five per cent of the home mortgages in the U.K. are with the building societies, which are the equivalent of trust companies here in Canada. As a house purchaser, you

[Traduction]

assurance chez-nous ou ailleurs?» Du point de vue du consommateur, je ne vois pas pourquoi les banques ne le feraient pas, puisque leurs coûts de distribution seraient les mêmes. Leurs frais généraux de distribution sont intégrés aux prix de leurs autres produits, et si elles réussissent à vendre de l'assurance aux clients qui viennent demander un prêt, leurs coûts de marketing seront nuls. Si j'étais le consommateur X et si une banque me proposait de l'assurance, il faudrait que ses prix soient moins chers, ou alors que ses marges de profit soient extrêmement attrayantes.

Cependant, vous m'avez dit il y a un instant que le consommateur ne le voudrait pas. Pourquoi pas? Je crois que c'est là le cœur du problème.

M. Lee: J'aimerais répondre à cette question de deux façons. J'aimerais tout d'abord faire référence à la situation canadienne. Beaucoup de publicité a été faite il y a plusieurs mois autour d'un rapport effectué par l'association bancaire et selon lequel les banques pourraient réaliser une épargne pouvant aller jusqu'à 25 pour cent, si on les autorisait à vendre de l'assurance.

Le sénateur Kirby: Je n'ai pas vu ce rapport.

M. Lee: Cependant, sénateur, cela veut tout simplement dire que les banques n'auraient rien à voir avec l'établissement des taux, mais qu'elles se contenteraient d'en contrôler la partie commissions. Elles ne disent pas qu'elles souhaitent créer des compagnies d'assurance. Or, on leur dit: «Vous pouvez créer des compagnies d'assurance à condition d'offrir des rabais.» Pourtant, tout ce qu'elles peuvent faire, c'est jouer avec les commissions.

D'ailleurs, lors des audiences de la Chambre des communes qui se sont tenues il y a plusieurs mois, M. Bell a déclaré que...

Le sénateur Kirby: Qui est M. Bell?

M. Lee: M. Bell est le président de la Banque de Nouvelle-Écosse et, pour la première fois, il a fait une mise au point. Il a dit que ce n'était pas de 25 pour cent d'épargne sur la prime dont il était question. Il a indiqué que la Banque de Nouvelle-Écosse se situait dans les 25 pour cent supérieurs du marché, ce qui signifie clairement qu'il y a environ 40 ou 50 autres compagnies d'assurance sur le marché qui offrent des taux plus concurrentiels que les taux d'assurance proposés par cette banque. Par conséquent, ses taux ne sont pas les meilleurs marchés; M. Bell a précisé qu'il s'agissait là d'un service que sa banque offrait, mais que ce service n'était pas le meilleur marché.

Quoiqu'il en soit, la tâche du courtier c'est justement de s'adresser à cinq ou six compagnies d'assurance différentes, de façon à trouver des prix concurrentiels pour son client.

Maintenant, sénateur, il y a une deuxième façon de répondre à votre question. Revenons au Royaume-Uni. Là encore, les banques ont fait savoir qu'elles n'avaient rien à redire au système en vigueur au Royaume-Uni; c'est un système qu'elles trouvent très efficace. Apparemment, les courtiers d'assurance n'ont pas l'air de protester. Or, nous venons d'apprendre comment le système fonctionne réellement. Au Royaume-Uni, les «building societies», qui sont l'équivalent des sociétés de fiducie

[Text]

go to the building society and ask for a mortgage for a house. They say that, as a requirement for getting a mortgage, you must have insurance, which is the same as here in Canada.

Senator Kirby: True.

Mr. Lee: You then fill out an application, and what they say right off the bat is that your monthly mortgage is, let us say, \$1,000. For \$1,050, included right in the mortgage payments will be the cost for insurance. You as the house purchases say to yourself: "That sounds pretty good," always assuming that you are getting proper insurance. Everyone assures you that you have the minimum that they need.

However, if you are even thinking of your old broker or your old insurance company, you say: "I do not know whether I want to take that insurance right now or not." They then say to you: "In that case, then, you must have your broker fill out this form and file it with our head office. That proves that you have at least as broad coverage as we are offering." The processing of that form, however, costs you \$20. You then have to take this piece of paper to your broker who, in effect, is about to lose this business; you must ask your broker to fill out the form and send it to the head office of the Abbey National Building Society, and you must pay a \$20 charge in order for them to say: "Very well, you have now got insurance," and stamp it as accepted.

However, the rub about the whole thing is that when you look at the insurance policy from the building society, it only covers the building, which is the part that obviously Abbey National are concerned about. There is no contents coverage in that policy at all, and the liability offered is only for what we call premises and property. It does not go beyond your property line. Therefore if your dog runs across the street and bites a neighbour, you are not covered. However, you are not told that, and that sort of coverage is what a lot of people buy.

Only when you go to the broker and say: "I am cancelling my insurance," if the broker is thinking, he says to you: "You better make sure that you still have coverage for contents and liability beyond your premises." Many people would then say: "Oh, that is another X-number of dollars a month, but I have already spent the money I had allotted for insurance," and therefore a great many people end up not buying it.

Mr. Creek: If I may, senator, the second part of the question you asked is: Why would consumers not want this service? I would like to say that both our own surveys and those of the banking industry with respect to the preferences of consumers have come back negative. In other words, consumers do not want this service. This whole issue of the retailing of insurance products through any financial institution is not consumer-driven. The President of the Toronto Dominion Bank, in a presentation in Toronto in May of this year, very clearly said

[Traduction]

au Canada, détiennent 75 pour cent du marché des prêts résidentiels. Si vous voulez acheter une maison, vous n'avez qu'à vous adresser à une building society pour obtenir un prêt, et cette building society va exiger que vous soyez assurés avant de vous consentir un prêt, ce qui est exactement ce qui se passe ici au Canada.

Le sénateur Kirby: C'est vrai.

M. Lee: Lorsque vous faites une demande de prêt, et que l'on vous dit que le remboursement mensuel de votre hypothèque sera mettons de 1 000 \$ ou de 1 050 \$, plutôt, le coût de l'assurance est inclus dans ce montant. En tant qu'acheteur, vous vous frottez les mains en pensant faire une bonne affaire et en croyant que vous êtes bien assuré. Tout le monde vous affirme que vous êtes suffisamment assuré.

Cependant, mettons que vous pensiez à votre courtier ou à la compagnie d'assurance avec laquelle vous avez toujours fait affaire et que vous répondiez: «Je ne suis pas sûr de vouloir prendre cette assurance maintenant.» Ce à quoi on vous répond: «Dans ce cas, vous devez demander à votre courtier de remplir ce formulaire et de le renvoyer à notre siège social. Cela prouvera que votre assurance vous couvre au moins autant que la nôtre.» Cependant, ce formulaire vous revient à 20 \$. Ensuite, vous devez le transmettre à votre courtier, qui, en réalité, perd un client, c'est-à-dire vous. Vous devez lui demander de remplir ce formulaire et de le renvoyer au siège social de la Abbey National Building Society. Là, vous devez payer 20 \$ de frais à celle-ci pour vous entendre dire: «Très bien, maintenant vous êtes assuré», tandis qu'un sceau d'approbation est apposé sur ledit formulaire.

Le hic dans tout cela, c'est que si vous regardez de plus près la police d'assurance que vous propose la Building Society, vous constatez qu'elle ne couvre que le bâtiment, ce qui est bien sûr ce qui intéresse le plus les building societies, comme Abbey National. L'assurance ne couvre absolument pas le contenu, et la protection offerte ne s'applique qu'à ce que nous appelons le bâtiment et les dépendances. Elle ne s'applique pas aux biens personnels. Par conséquent, si votre chien mord un voisin de l'autre côté de la rue, vous n'êtes pas couvert. Cependant, on ne le vous dit pas, et beaucoup de gens achètent ce type d'assurance.

Par contre, si vous allez voir votre courtier et si vous lui dites: «J'annule mon assurance», il va vous dire, s'il réfléchit: «Vous feriez mieux de vérifier que vous êtes assuré pour le contenu et que la protection ne s'applique pas uniquement aux bâtiments.» Vous risquez alors de découvrir que cela va vous coûter tant de dollars de plus par mois, alors que vous pensiez déjà être assuré. C'est pourquoi, beaucoup de gens finissent par ne pas accepter ce type d'assurance.

M. Creek: Permettez-moi d'intervenir, sénateur. Je crois que la deuxième partie de votre question était la suivante: pourquoi les consommateurs refuseraient-ils ce service? Je peux vous dire que tous les résultats des sondages effectués par notre secteur de l'industrie et par les banques quant aux préférences des consommateurs ont été négatifs. Autrement dit, les consommateurs ne veulent pas de ce service. Toute cette question d'autoriser les institutions financières à vendre des produits d'assurance ne vient pas des consommateurs. Le président de la

[Text]

that their own surveys of their own customers had come back a resounding "No" to the selling of insurance in their branches. Therefore when you say: "Do consumers want this service?" The answer is no, they do not, and in fact it has not been a consumer-driven issue.

Senator Kirby: It seems to me that if that is the case, then you clearly should not have any fear about the banks or trust companies having the right to sell insurance. If, in fact, the customers do not want it, then it is almost an empty marketplace. Therefore, on that score, you should not be worried, on the competitive side.

On the other side, in response to Mr. Lee's comments, it seems to me that it is possible to very easily design a regulatory system that requires adequate disclosure to potential buyers. The issue of disclosure comes up in financial services all the time, vis-a-vis charges and degree of insurance through the CDIC and a variety of other things.

If in fact you are right—and I assume you are—that Mr. Bell said that all the banks' insurance would be in the top 25 per cent, then one begins to wonder whether, in fact, their margins are not fabulous.

The question that springs to my mind is what is wrong with my logic in the following proposition: If you have no marketing costs because you are only dealing with people who walk through the door, and if you have no overhead costs because it has already been written off against all of your other products, it seems to me you have to be able to undercut the guy that, in fact, has to incur those costs in order to make a reasonable profit. What is wrong with my logic on that?

Mr. Morin: If I may, Mr. Chairman, there must be something wrong because, in Quebec, Caisse Populaire de Jardin have been selling insurance and, through their figures, we find that it costs them over 40 per cent in acquisition costs for their insurance. Furthermore, most insurance companies that are dealing with brokers are all under 35. Why is that?

Senator Kirby: Do you know why?

Mr. Morin: Yes, because they have to publicize it. They have to use publicity; they have to use space. All of these costs tell me that my profits are not just profits. I have to pay employees; I have to rent space and I have to buy paper, and banks do, too. The insurance company that deals through me has none of that to pay for, because I pay for it. It ends up that the direct cost of insurance is as much or more than if it was bought through an insurance broker.

To illustrate my point, Mr. Chairman, in 1958 when the Province of Quebec changed the automobile insurance policy,

[Traduction]

Toronto Dominion Bank, a très clairement dit lors d'une allocution qu'il a prononcée à Toronto en mai de cette année, que d'après des sondages réalisés par la Toronto Dominion Bank auprès de ses clients, tous disent «non» à la vente de produits d'assurance dans les agences bancaires. Quand vous me demandez si les consommateurs veulent de ces services, je puis vous dire que la réponse est non et que toute cette question ne vient pas d'eux.

Le sénateur Kirby: Si c'est le cas, vous ne devriez pas avoir peur que les banques ou les sociétés de fiducie soient autorisées à vendre de l'assurance. Si les consommateurs ne veulent pas de ce service, cela veut dire que le marché est presque vide. Du point de vue de la concurrence, cela ne devrait pas vous préoccuper.

D'un autre côté, pour répondre aux observations de M. Lee, il me semble qu'il ne devrait pas être trop compliqué d'élaborer un système de réglementation qui exige la divulgation des renseignements nécessaires aux acheteurs potentiels. La question de la divulgation revient sur le tapis chaque fois qu'il est question des services financiers, et plus particulièrement des frais à payer, du degré de protection offert par la Société d'assurance-dépôts du Canada et de bien d'autres choses encore.

Si comme vous le dites, et je suppose que c'est bien ce que vous dites, M. Bell affirme que les produits d'assurance vendus par les banques occupent les 25 pour cent supérieurs du marché, on peut se demander si elles ne réalisent pas des marges fabuleuses.

J'aimerais bien savoir ce qui n'est pas logique dans mon raisonnement, car si vous n'avez pas de coûts de marketing à assumer parce que vous ne faites affaire qu'avec les clients qui se présentent chez vous, et si vous n'avez pas de coûts généraux puisqu'ils ont déjà été amortis sur d'autres de vos produits, il me semble que vous devriez pouvoir pratiquer des prix bien inférieurs à ceux qui sont obligés d'assumer de tels coûts pour faire un profit raisonnable. Qu'est-ce qui ne va pas dans ce raisonnement?

M. Morin: Monsieur le président, il y a certainement quelque chose qui ne va pas puisqu'au Québec, les Caisses populaires Desjardins vendent déjà des produits d'assurance or, d'après leurs chiffres, il semble que les coûts d'acquisition liés à leurs activités d'assurance leur coûtent 40 pour cent de plus. En outre, la majorité des compagnies d'assurance qui font affaire avec des courtiers sont en affaire depuis moins de 35 ans. Comment cela se fait-il?

Le sénateur Kirby: Le savez-vous?

M. Morin: Oui, parce qu'elles sont obligées de faire de la publicité. Elles ont besoin d'espace publicitaire. Tous ces coûts limitent les profits. Il faut payer les employés. Il faut louer de l'espace publicitaire, il faut acheter du papier, etc. C'est la même chose pour les banques. La compagnie d'assurance qui m'engage comme courtier n'a pas tous ces coûts à payer, puisque c'est moi qui les paye. En définitive, le coût direct de l'assurance est égal ou supérieur à ce que vous auriez payé en vous adressant à un courtier d'assurances.

Permettez-moi d'illustrer ce que je viens de dire, monsieur le président. En 1958, lorsque la province de Québec a modifié sa

[Text]

the government at the time wanted us to put our commission on the insurance policy in order that the consumer would know how much commission he was paying to the salesman. Also, the people who were dealing in insurance directly, such as Allstate, Mutual and companies such as that, they were also supposed to put down their costs of acquisition. It ended up that no one did this, because those costs tended to resemble each other. In other words, if you do not have the salesman acting as an independent businessman, then you need to have a salesman on staff. You need to spend as much money in order to get this thing across to the consumer.

In my opinion, the reason why the consumer would not want this service is due to the fact that, as I said before, as a consumer, you do not know whether or not you are getting a good deal. All you have to do is take it. You must take it. In your own mind, you practically have to say: "I must take it." The proof of that was probably heard from the people who were here two days ago explaining about life insurance.

A person in the U.S. who is the Superintendent of Insurance and for whom we have collated this information, said that it was a national scandal in the U.S. that any bank which was offering credit life insurance was offering it at the most expensive cost that could be offered. He said further that they caught them at it and asked the banks why they were doing it, and the answer was that the banks felt that they did not need to compete. In other words, the customer is there in front of you, waiting for this \$50,000 loan and all you say to him is: "It is so much per month, including the insurance."

Senator Kirby: Mr. Morin, what I said was that there were two options: They could either lower the price or raise the margins, and they raised the margins.

Mr. Morin: Yes.

Senator Kirby: You are saying that the benefits of reduced upgrading costs were not passed on to the consumer in the United States, that they were taken by the financial institutions.

Mr. Creek: If I may, you implied that bank staffs are under utilized. In other words, they would be able to deliver a very complicated financial product at virtually no cost to the consumer. It is also implied that they could use their existing resources of personnel, time and effort to explain products. I suggest to you that Canadian consumers do not want to be in banks any more than they have to be.

Senator Kirby: I can see that there would be labour costs.

Senator Simard: Basically you are asking the government not to make matters worse. You say that some banks are already selling insurance products. Are you saying that the government should draw the line there? Are you asking the government to protect the public from these big bad banks? Is

[Traduction]

police d'assurance-automobile, le gouvernement de l'époque voulait que nous inscrivions notre commission sur la police d'assurance, de façon à ce que le consommateur sache combien de commission il payait au vendeur. Quant aux compagnies qui vendent directement de l'assurance, comme Allstate, Mutual et autres, elles devaient aussi indiquer leurs coûts d'acquisition sur la police. Finalement, personne n'en a rien fait, parce que tous les coûts tendaient à être les mêmes. Autrement dit, si vous ne travaillez pas avec un vendeur indépendant, vous devez en recruter un. De toute façon, vous devez dépenser un certain montant d'argent avant que votre produit n'atteigne le consommateur.

À mon avis, comme je vous l'ai déjà dit, la raison pour laquelle les consommateurs ne voudront pas de ce service, c'est qu'ils n'ont aucun moyen de savoir s'ils font une bonne affaire ou non. Ils ne peuvent qu'accepter ce qu'on leur propose. Ils doivent l'accepter. En réalité, ils sont pratiquement obligés de l'accepter. Les représentants de l'assurance-vie qui ont comparu devant nous il y a deux jours nous en ont donné la preuve.

La personne pour laquelle j'ai recueilli ces renseignements aux États-Unis occupe le poste de Surintendant des assurances. Cette personne m'a dit qu'il y avait eu un scandale national aux États-Unis quand on a découvert que l'assurance-vie que les banques proposaient était la plus chère qui soit dans tout le pays. Il paraît que les banques ont été prises sur le fait et qu'on leur a demandé de s'expliquer. Les banques auraient répondu qu'elles n'avaient pas besoin de faire de la concurrence. Autrement dit, le client est en face de vous, il attend son prêt de 50 000 \$, et tout ce que vous avez à lui dire c'est: «Ça vous coûtera tant, y compris l'assurance.»

Le sénateur Kirby: Monsieur Morin, je vous ai dit que les banques avaient deux options: baisser leurs prix, ou augmenter leurs marges. Elles ont choisi d'augmenter leurs marges.

M. Morin: Oui.

Le sénateur Kirby: Vous nous dites qu'aux États-Unis les consommateurs n'ont pas profité de la réduction des coûts des institutions financières, et que ce sont celles-ci qui en ont empêché les bénéfices.

M. Creek: Permettez-moi d'intervenir. Vous avez laissé entendre que le personnel des banques était sous-utilisé. Autrement dit, que les banques devraient pouvoir offrir des produits financiers très complexes sans que cela coûte quoi que ce soit, pratiquement, à leurs clients. Cela sous-entend également que les banques pourraient utiliser les ressources dont elles disposent, c'est-à-dire le temps et les efforts de leur personnel, pour expliquer leurs nouveaux produits aux clients. Je ne crois pas que les consommateurs canadiens souhaitent passer plus de temps qu'il n'en faut à la banque.

Le sénateur Kirby: Il y a certainement des coûts au niveau de la main-d'œuvre.

Le sénateur Simard: En fait, vous demandez au gouvernement de ne pas aggraver la situation. Vous dites que certaines banques vendent déjà des produits d'assurance. Pensez-vous que le gouvernement devrait dire que ça suffit? Demandez-vous au gouvernement de protéger le public contre ces grosses

[Text]

not the onus on the consumer to learn about what they are buying?

The Chairman: Let the buyer beware.

Senator Simard: That's right. The government cannot protect everyone.

Mr. Creek: The Canadian consumer relies primarily on independent financial advice with respect to insurance. We as brokers have no hook on them with respect to the prospect of granting a loan or mortgage. In my own day-to-day business when servicing my customers I often ask them, "Would you buy this product from a bank?" They look at me horrified. I ask, "What if the bank that holds your mortgage offered you an insurance product?" They say, "No way." They do not want the service, and it is the same reply from the smallest tenant in the smallest home to the person in a mansion, in a small business in a big business.

Senator Simard: Why do you feel that you have to ask that question?

Mr. Creek: I was conducting a survey for myself. If the consumers decide that they would accept the service from the banks, then I would not have an argument to present to this committee.

Mr. Morin: We are not saying to the government, "Protect the consumer from the big bad banks." If big banks were in the insurance business, they could be the best companies with which I could deal. I could go to them and say, "Would you like me to be your distributor now that you are an insurance company?" Banks have a lot more money than a lot of insurance companies, so it would be good to do business with them. That is not the problem. I do not even mind if they deal directly with the consumer and go around me. If they want to get into the business they are welcome, just like anyone else.

However, when you ask the banks to conduct their insurance business like everyone else, they do not want to get into the game. Everyone starts up an insurance company by opening counters and selling insurance at the best prices they can get. They compete for customers. The banks want the insurance outlets to be inside the banks, right beside the person who handles loans. Perhaps we can draw a conclusion from that attitude, I really do not know, but we are very uncomfortable with it. Also, I cannot ignore the fact that it has to do with my livelihood. We can only compete at a certain level.

Senator Simard: Let us say that they are not beside the loan officer but in another corner of the bank. Would you be against that arrangement?

Mr. Creek: Would they be on the same premises?

Senator Simard: They could also be offering products from other insurance institutions as well.

[Traduction]

méchantes banques? N'incombe-t-il pas plutôt aux consommateurs de se renseigner sur ce qu'ils achètent?

Le président: Il faut que l'acheteur fasse attention.

Le sénateur Simard: C'est vrai. Le gouvernement ne peut pas protéger tout le monde.

M. Creek: Pour ce qui est de l'assurance, les consommateurs canadiens s'en remettent essentiellement à des conseils financiers indépendants. En tant que courtiers, nous n'avons pas à leur mettre le grappin dessus pour essayer de leur vendre un prêt ou une hypothèque. Quand je fais affaire avec mes clients, je leur demande souvent: «Est-ce que vous vous adresseriez à une banque pour contracter une assurance?» Ils me regardent d'un air horrifié. J'ajoute: «Et si la banque qui détient votre hypothèque vous offrait un produit d'assurance?» «Jamais», me répondent-ils. Ils ne veulent pas de ce service et la réponse est toujours la même, qu'il s'agisse du locataire le plus modeste dans la plus petite des maisons ou de l'occupant d'une riche demeure, d'une petite entreprise ou d'une grosse compagnie.

Le sénateur Simard: Pourquoi vous sentez-vous obligé de leur poser la question?

M. Creek: C'est un sondage que j'ai fait, par intérêt personnel. Si les consommateurs décident d'accepter le service que leur proposent les banques, je n'aurai plus aucun argument à vous présenter.

M. Morin: Nous ne demandons pas au gouvernement de protéger les consommateurs contre les grosses méchantes banques. Si les grosses banques décidaient de s'occuper d'assurance, elles seraient peut-être pour nous les meilleurs partenaires à avoir. Je pourrais aller les voir et leur dire: «Maintenant que vous êtes une compagnie d'assurance, pourquoi ne pas m'engager pour distribuer vos produits?» Les banques ont beaucoup plus d'argent que bien des compagnies d'assurance. Ce serait bien pour nous de faire affaire avec elles. Ce n'est pas le problème. Je suis même d'accord pour qu'elles traitent directement avec le client, quitte à me court-circuiter. Si elles veulent faire de l'assurance, elles sont les bienvenues, comme n'importe qui d'autre.

Cependant, quand vous demandez aux banques de faire de l'assurance comme n'importe qui d'autre, elles ne veulent plus jouer le jeu. Quand on crée une compagnie d'assurance, il faut commencer par ouvrir un comptoir et vendre au meilleur prix. Il faut faire concurrence aux autres pour trouver des clients. Ce que les banques veulent, c'est vendre de l'assurance dans les banques elles-mêmes, c'est vendre de l'assurance au comptoir des prêts. Je ne sais pas quelles conclusions on peut tirer de cette attitude, mais cela nous dérange. C'est notre moyen de subsistance qui est en jeu. Nous avons besoin d'un certain niveau de concurrence.

Le sénateur Simard: Supposons que l'agent d'assurance ne soit pas assis au comptoir des prêts, mais dans un autre coin de la banque. Seriez-vous contre cela?

M. Creek: À l'intérieur de la banque elle-même?

Le sénateur Simard: Elle pourrait offrir les produits de plusieurs compagnies d'assurance différentes.

[Text]

Mr. Creek: Insurance brokers in all provinces have taken a stand about retailing insurance on bank premises. In some jurisdictions, particularly British Columbia, Saskatchewan and, most recently, Manitoba, financial institutions wishing to retail insurance must do so on separate and distinct premises. They cannot utilize the same staff. Let us extend that a little bit. Banks receive certain confidential information from, for example, applicants for mortgages or loans. We have presented the scenario that if the data bank of any bank was penetrated the consequences could be disastrous. Let us say that someone made a list of all that bank's high-profile customers with a net worth of, say, \$250,000, handed it off to their salesmen and said, "Here, go get 'em." We are concerned because the banks could use very confidential information as a sales tool. Conversely, what if one of the salesmen took an application and revealed an intimate medical situation, the loan officer would now have access to that information, which would prejudice his position in approving the loan. The banks are spending almost \$1 billion—one bank has already spent \$30 million—in developing high-tech data banks. They will use that information in whatever way they can.

Senator Simard: Did you say that the governments of some provinces have prevented banks from selling insurance?

Mr. Creek: Yes. British Columbia enacted legislation on October 1, 1989. Saskatchewan brought its legislation in last year. Banks, credit unions, trust companies are not allowed to retail insurance on the premises.

The Chairman: That is not the case in Quebec or in British Columbia.

Mr. Creek: It is in British Columbia.

The Chairman: I believe credit unions in British Columbia sell insurance.

Mr. Creek: Only the credit unions that were grandfathered by the new legislation.

The Chairman: That, I would think, represents every little area of British Columbia.

Mr. Creek: There are only 31 offices. Most of those 31 offices, all of which were grandfathered by the legislation, have been sold to the employees. So the credit unions are getting out of the insurance brokerage business and selling it off to the employees. If there is any change in ownership, the new law is applied, and it says that you must move out.

Mr. Morin: In Quebec no one has said a credit union or bank can sell insurance. One Quebec credit union has decided that they have the right to sell insurance, and they are in court right now on the matter. The judgment is due before the end of

[Traduction]

M. Creek: Les courtiers d'assurance de toutes les provinces s'opposent à la vente de produits d'assurance à l'intérieur des banques. Dans certaines juridictions, et en particulier en Colombie-Britannique, dans la Saskatchewan et plus récemment au Manitoba, les institutions financières qui veulent vendre de l'assurance doivent le faire dans des locaux séparés et distincts. Elles doivent utiliser un personnel différent. Permettez-moi d'élaborer un petit peu là-dessus. Les banques recueillent certains renseignements confidentiels, par exemple, auprès des personnes qui viennent demander un prêt, résidentiel ou autre. Nous avons fait valoir que si quelqu'un avait un jour accès aux banques de données d'une banque, cela pourrait avoir des conséquences désastreuses. Quelqu'un pourrait par exemple dresser la liste de tous les clients haut de gamme d'une banque, mettons ceux qui représentent une valeur nette de 250 000 \$, donner cette liste à son vendeur et lui dire: «Va les chercher!» Ce qui nous préoccupe, c'est que les banques puissent utiliser des renseignements très confidentiels comme outil de vente. Inversement, un vendeur d'assurance peut très bien mentionner sur une demande l'état de santé personnel de son client. Si le responsable des prêts accède à ces renseignements, cela peut influencer sa décision d'approuver ou non le prêt. Les banques dépensent près d'un milliard de dollars—et l'une d'elles a déjà dépensé seule 30 millions de dollars—pour mettre au point des banques de données à la fine pointe de la technologie. Elles feront tout pour se servir des renseignements dont elles disposeront.

Le sénateur Simard: Vous nous avez bien dit que dans certaines provinces, le gouvernement interdisait aux banques de vendre de l'assurance?

M. Creek: Oui. La Colombie-Britannique a adopté une loi en ce sens le 1^{er} octobre 1989. La Saskatchewan a adopté une loi similaire l'année dernière. Les banques, les coopératives de crédit et les sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à vendre de l'assurance sur place.

Le président: Ce n'est pas le cas au Québec ou en Colombie-Britannique.

M. Creek: En Colombie-Britannique, si.

Le président: Je croyais que les coopératives de crédit pouvaient vendre de l'assurance en Colombie-Britannique.

M. Creek: Seules les coopératives de crédit qui bénéficient d'une clause de droits acquis en vertu de la nouvelle loi sont autorisées à le faire.

Le président: Mais on les retrouve à tous les coins de rue en Colombie-Britannique.

M. Creek: Il n'y en a que 31. La majorité des 31 coopératives de crédit qui ont bénéficié de la clause des droits acquis ont été vendues aux employés. En fait, les coopératives de crédit ne font plus de courtage d'assurance, puisqu'elles revendent leurs activités de courtage à leurs employés. Dès qu'il y a un changement de propriété, la nouvelle loi s'applique et cette nouvelle loi leur interdit de vendre de l'assurance.

M. Morin: Au Québec, personne n'a dit qu'une coopérative de crédit ou qu'une banque pouvait vendre de l'assurance. Au Québec, une caisse populaire a décidé qu'elle avait le droit de vendre de l'assurance, et elle est en train de passer en cour à ce

[Text]

December. Bill 134 in Quebec, which is not completely promulgated yet, says that if in the future any financial institution is granted the right to sell insurance, they will not be able to use their employees to sell the product. So they will have to have separate and distinct employees.

The Chairman: Could they sell insurance on the same premises?

Mr. Morin: They have not specified that yet.

The Chairman: I gather that in Quebec and with the credit unions in British Columbia a representative of an insurance company, who is not an employee of the bank, can sit at a desk in a bank and sell insurance. I presume that the banks get a share of the commission.

Mr. Morin: The particular credit union in Quebec to which I referred has invited qualified people to sit in the credit union to sell insurance and to solicit clients. We believe this is illegal and we are contesting it in court. The credit union receives an amount of money which they term as rent.

Senator Simard: I believe you said that the brokers associations in Ontario and Quebec are regulating the industry. What about in other provinces? Who grants licences to brokers in, say, New Brunswick or Quebec?

Mr. Creek: It varies from province to province.

Senator Simard: So in some provinces it is handled by the government and in some provinces by your organization?

Mr. Creek: Only in two provinces are the current regulatory powers entrusted to the professional associations—in Quebec the Quebec Brokers Association and in Ontario the Insurance Brokers Association of Ontario. In other jurisdictions the powers are with government appointees, usually through the Superintendent of Insurance, and in others powers are entrusted to an insurance council—that is, the regulatory people have delegated the screening process to a council. The ultimate authority still rests, usually, with the Department of Consumer and Corporate Affairs. So, there is direct government licensing, with the exception of two government provinces. Self-regulation has always been a goal in many provinces, but in some provinces, particularly in the smaller provinces, it is not economically feasible, and a combination of the Superintendent of Insurance and an advisory council delegate the authority and licensing.

Senator Simard: You are not telling us what you are asking the federal government to do in terms of the legislation which is to be introduced. Does that mean you are happy with the existing situation other than you would like to see the banks keep away from the brokerage business?

[Traduction]

sujet. Le jugement devrait être rendu avant fin décembre. Au Québec, le projet de loi 134 qui n'a pas encore été promulgué, stipule que si, à l'avenir, une institution financière est autorisée à vendre de l'assurance, elle ne pourra pas le faire en employant son personnel. Elle devra avoir des employés différents et séparés.

Le président: Pourra-t-elle vendre de l'assurance sur place?

M. Morin: Cela n'a pas encore été précisé.

Le président: Si j'ai bien compris, au Québec et en Colombie-Britannique, pour ce qui est des coopératives de crédit, un représentant d'une compagnie d'assurance, qui n'est pas un employé de la banque, peut vendre de l'assurance au comptoir d'une banque. Je suppose que les banques reçoivent une partie de ses commissions.

M. Morin: La caisse populaire à laquelle j'ai fait allusion au Québec a invité des personnes qualifiées à venir s'installer sur place et à solliciter les clients pour leur vendre de l'assurance. Nous considérons que cela est illégal et nous contestons devant les tribunaux. La caisse populaire en question reçoit un certain montant d'argent, qu'elle considère comme un loyer.

Le sénateur Simard: Je crois vous avoir entendu dire que les associations de courtiers d'assurance de l'Ontario et du Québec réglementent l'industrie. Que se passe-t-il dans les autres provinces? Qui est-ce qui accorde leur permis aux courtiers au Nouveau-Brunswick ou au Québec, par exemple?

M. Creek: Cela varie d'une province à l'autre.

Le sénateur Simard: Dans certaines provinces, c'est le gouvernement qui s'en charge, et dans d'autres, c'est votre association?

M. Creek: A l'heure actuelle, il n'y a que deux provinces qui confèrent aux associations professionnelles le droit de réglementer les pratiques. Au Québec, il s'agit de l'Association des courtiers d'assurance du Québec, et en Ontario de l'Association des courtiers d'assurance de l'Ontario. Dans les autres provinces, les pouvoirs de réglementation sont généralement conférés par le gouvernement au Surintendant des assurances, ou encore au Conseil des assurances, les responsables de la réglementation ayant délégué leurs pouvoirs à un conseil. Le ministère fédéral de la consommation et des corporations est habituellement l'instance ultime en la matière. A l'exception de deux provinces, c'est le gouvernement provincial qui émet directement les permis. Plusieurs provinces visent l'auto-réglementation, mais dans certaines et en particulier les plus petites, l'autoréglementation n'est pas un objectif économiquement réalisable, et les pouvoirs de réglementation et d'octroi des permis sont délégués au Surintendant des assurances et à un conseil consultatif.

Le sénateur Simard: Vous ne nous dites pas ce que vous aimeriez que le gouvernement fédéral fasse à propos de la loi qui va être présentée. Cela signifie-t-il que vous êtes satisfaits de la situation actuelle, en dehors du fait que vous aimeriez bien que les banques soient tenues à l'écart du courtage d'assurance?

[Text]

Mr. Lee: Our primary thrust is a separation of banking from commerce with respect to insurance retailing. That retailing should be extended to include the promotion of insurance products within the bank branches as they now exist. We feel strongly that the current promotion method is also a form of implied coercion. The counter in a bank is complete with a application and the availability of an 800 number so that a customer can telephone an insurance company while a bank employee is completing a mortgage application. There are hot-lines in one bank where a customer can pick up the telephone and be in direct contact with an insurance company. That is a form of implied selling.

Our arguments to the government seem to have found favourable ears and the minister has indicated that banks and trust companies will not be allowed to retail insurance.

I cannot say that we are ecstatic but we are pleased with the way the government has indicated their willingness to do this. However, until we actually see the legislation we will moderate the degree of happiness we feel.

Senator Simard: Do you agree that a bank could promote some product to credit card holders?

Mr. Lee: There is no implied coercion there. Anyone can do that through direct mail. As long as it is not targeted, that is, two weeks after a person has applied for a loan, that person will receive an application. We have no problem with mass mailings to all credit card holders, but it should not just be people who have recently applied for some sort of loan.

Senator Poitras: I understand you have an error and omission policy. Do you have any plan to protect the public regarding solvency?

Mr. Creek: The solvency of brokers?

Senator Poitras: Yes.

Mr. Creek: In the province of Ontario every licenced broker, each six months, has to file what is called a "Form I" which is a statement of financial position of the broker. They monitor very heavily the financial solvency in Ontario.

Other provincial jurisdictions do not have that kind of solvency regulation but the superintendent or regulatory authority in every province has the right to go in and test the solvency of a suspicious broker at any time. However, there is a law that says any premium paid to a broker is deemed to have been paid to the insurance company. If a broker goes insolvent the consumer is still protected. However, that does not fall into the area of errors and omissions.

[Traduction]

M. Lee: Nous voulons surtout qu'il existe une séparation pour ce qui est de la vente au détail de produits d'assurance entre activités bancaires et activités d'assurance. Nous estimons qu'il faut inclure dans la définition de la vente au détail de produits d'assurance, la promotion des produits d'assurance dans les succursales à laquelle les banques se livrent actuellement. nous estimons que de telles méthodes de promotion équivalent implicitement à de la coercition. Les banques mettent à la disposition de leurs clients, sur le comptoir de la banque, les formulaires à remplir et un numéro de téléphone à appeler sans frais. Ainsi, un client peut téléphoner à telle ou telle compagnie d'assurance pendant que l'employé de la banque remplit la formule de demande de prêt. Il y a même une banque qui a installé une ligne ouverte: le client n'a qu'à décrocher le téléphone pour être en contact direct avec une compagnie d'assurance. Nous estimons que c'est une forme de vente induite.

Il semble que le gouvernement ait accueilli favorablement nos arguments, et le ministre a indiqué que les banques et les sociétés de fiducie ne seraient pas autorisées à vendre de l'assurance au détail.

Je ne peux pas dire que nous sommes fous de joie, mettons que nous sommes satisfaits de la façon dont le gouvernement semble vouloir réagir. Cependant, tant que nous n'aurons pas vu la loi noir sur blanc, notre satisfaction sera modérée.

Le sénateur Simard: Êtes-vous d'accord pour qu'une banque soit autorisée à faire la promotion de certains produits auprès des détenteurs de carte de crédit?

M. Lee: Dans ce cas-là, il n'y a pas de coercition. N'importe qui peut en faire autant grâce au mailing direct. A condition que cette promotion ne cible pas certains clients, et qu'un client ne reçoive pas par exemple une offre deux semaines après avoir fait une demande de prêt. Nous ne nous opposons pas à ce que les banques recourent au mailing direct pour faire de la promotion auprès de tous les détenteurs de carte de crédit, mais il ne faudrait pas que ce genre de promotion s'adresse exclusivement aux personnes qui viennent de faire une demande de prêt.

Le sénateur Poitras: Je crois comprendre que vous offrez une protection contre les erreurs et les omissions. Avez-vous l'intention de protéger le public contre l'insolvabilité?

M. Creek: Contre l'insolvabilité des courtiers?

Le sénateur Poitras: Oui.

M. Creek: En Ontario, tous les courtiers agréés doivent remplir tous les six mois un formulaire, appelé le «Formulaire I», qui n'est autre qu'un état de leur situation financière. En Ontario, la solvabilité financière des courtiers est très surveillée.

Les autres provinces n'ont pas le même genre de réglementation concernant la solvabilité, mais le Surintendant des assurances ou l'organisme de réglementation compétent a le droit d'exiger en tout temps la preuve de la solvabilité d'un courtier suspect. En outre, il existe une loi qui stipule que toute prime versée à un courtier est réputée avoir été versée à la compagnie d'assurance. Cela veut dire que l'assuré est protégé, même si le

[Text]

Senator Poitras: Would you suggest that every province should have that for the protection of the public?

Mr. Creek: Yes, that has been a goal of almost every provincial association across Canada.

Mr. Morin: Right now, in Quebec, under the new law, a fund will be set up in Quebec for consumers who may have a problem in terms of being reimbursed for unearned premiums and things like that from an insurance broker. As you pointed out before, the errors and omissions policy will now be an obligatory policy for anyone doing business in Quebec. I do not like to tell my clients but I do point out to someone who buys insurance from me that he has two insurance policies—the one he bought and my own errors and omissions policy. Other provinces are not yet at that stage.

The Chairman: I think we are almost at the end of this cross examination. I have one or two questions for you.

How prevalent today is the sale of automobile insurance, for example,—I will not talk about mortgage and life insurance—in relation to what banks or trust companies are doing through a connection, that is, where they are working with someone? For example, how often is an individual who buys a car gently told that he has to have insurance and that there is a policy available? Is there a lot of that tied in—not tied selling—into the relationship between providers of credit and the insurance industry?

Mr. Creek: This is a new phenomenon with a couple of financial institutions testing the Bank Act. They have only selected one product so far and that is the supposedly easier-to-sell home insurance. They have not touched the automobile insurance situation in Ontario.

The Chairman: Do they have deals with automobile dealers who sell a car and who then tie into the insurance.

Mr. Creek: Are you referring to creditor life insurance, in other words, insurance on the amount financed? I happen to have a couple of dealers as clients and I know they would dearly love to see that stay as it is because the commission they get for ticking a box on the loan application pays them handsomely. I wish our side of the industry could receive such remuneration.

The Chairman: How widespread is this?

Mr. Creek: Not very widespread.

The Chairman: I am not only speaking of that particular aspect but this whole question which interferes with your business so far as the product you are selling and the service you are providing are concerned. What are the implications of a

[Traduction]

courtier devient insolvable. Cependant, cela ne fait pas partie de la protection contre les erreurs et les omissions.

Le sénateur Poitras: Pensez-vous que les provinces devraient adopter des règlements semblables pour protéger le public?

M. Creek: Oui, c'est d'ailleurs l'objectif de presque toutes les associations provinciales de courtiers d'assurance au Canada.

M. Morin: Au Québec, il sera possible grâce à la nouvelle loi de constituer un fonds pour les consommateurs ayant des difficultés à se faire rembourser par un courtier d'assurance des primes injustifiées ou autres. Comme vous l'avez souligné plus tôt, tous les courtiers d'assurance faisant affaire au Québec devront désormais avoir une protection contre les erreurs et les omissions. Je n'aime pas tellement dire cela à mes clients, mais lorsque quelqu'un s'adresse à moi pour contracter une assurance, je lui dis qu'en fait il a deux polices d'assurance, celle que je lui vends et celle qui le protège contre les erreurs et omissions que je pourrais faire. Les autres provinces n'en sont pas encore là.

Le président: Je crois que nous en sommes presque à la fin de ce contre-interrogatoire. J'aimerais vous poser une ou deux questions.

En ce qui concerne les banques ou les sociétés de fiducie qui vendent des produits d'assurance par le truchement d'intermédiaires, quel est le pourcentage de l'assurance-automobile, par exemple? Je ne parle pas de l'assurance hypothécaire ou de l'assurance-vie. Lorsqu'un client vient demander un prêt-automobile, combien de fois va-t-on lui rappeler qu'il a besoin d'une assurance et qu'on peut lui fournir une police, s'il le désire? Est-ce que ce genre de vente liée, non ce ne sont pas des ventes liées, se fait beaucoup entre fournisseurs de crédit et assureurs?

M. Creek: C'est un phénomène nouveau qui ne concerne qu'une ou deux institutions financières, qui essayent de tester la Loi sur les banques. Elles n'ont choisi qu'un seul produit, jusqu'à présent, et c'est l'assurance résidentielle, soi-disant la plus facile à vendre. En Ontario, elles n'ont pas touché à l'assurance-automobile.

Le président: Font-elles affaires avec des concessionnaires automobiles, qui vendent en même temps la voiture et l'assurance?

M. Creek: Est-ce que vous voulez parler de l'assurance-vie du créancier, c'est-à-dire de l'assurance sur le montant financier? Il se trouve que j'ai comme clients deux concessionnaires automobiles. Je sais qu'ils aimeraient beaucoup que ce système ne change pas, parce que les commissions qu'ils reçoivent pour avoir tout simplement coché une case sur une demande de prêt leur rapportent gros. Si seulement nous pouvions avoir les mêmes avantages!

Le président: Est-ce que cela est très répandu?

M. Creek: Pas très, non.

Le président: Je ne voulais pas seulement parler de cet aspect, mais aussi de toutes ces interférences que l'on constate au niveau de vos produits et services. Si une institution finan-

[Text]

direct tie-up of a financial institution with an insurance institution?

Mr. Creek: It is just a new phenomenon and we have not seen any appreciable impact to date but, again, they are just testing the waters.

The Chairman: Do you feel that without a change in the present legislation that will continue to snowball?

Mr. Creek: Yes.

The Chairman: It often affects a captive type of customer. I can remember the first mortgage I personally took on my house and along with the mortgage was an application for life insurance with a company that was not financing my mortgage. Somehow there was a tie-in.

Mr. Creek: That has been prevalent in the creditor life industry for years and banks have been selling creditor life insurance as part of their mortgage document. So far as the other products such as automobile and home insurance, we have not seen much movement in that direction except in the last year.

The Chairman: If it has worked well for the customer, the client, with mortgage insurance, that is, insurance taken out with a mortgage, why would it not work with property insurance, casualty insurance or any other insurance?

Mr. Creek: I think if consumers became aware of what it is costing them for that insurance product through the bank as opposed to what they could purchase it for independently through an agent or directly from a life insurance company, they would be pounding down the doors of the bank asking for their money back.

I did, as a classic example, look at life insurance on a loan I have at a large bank and my cost of insuring the same loan with a bank would be \$700 a year more than if I had bought it from a private source.

The other situation is when I buy a level-term policy to cover the amount of the loan, my policy stays constant, the bank's reduces with the amount of outstanding debt so what benefit there is at a higher cost, I do not know. I think that if consumers were aware of that they would not be taking the option.

The Chairman: It could be argued that that is a consumer choice.

Mr. Creek: Yes, but they do not know what their options are at the time they make their choice.

The Chairman: You can buy things at one retail store much cheaper than at another store with higher overheads.

What changes, if any, do you want to see in the legislation involving financial institutions, that would protect the position you have put forward today? What would you like to see or would you rather see no change made?

Mr. Creek: I think change is necessary because the excising laws through the Bank Act have been tested and one or two banks have made forays into the promotion of insurance. We

[Traduction]

cière est directement liée à une compagnie d'assurance, quelle implications cela peut-il avoir pour vous?

M. Creek: C'est un phénomène nouveau et nous n'avons pas encore ressenti d'impact marqué, mais je le répète, elles ne font que tâter le terrain.

Le président: Pensez-vous que cela pourrait faire bouler de neige si la présente loi n'est pas modifiée?

M. Creek: Oui.

Le président: Ce sont souvent des consommateurs captifs qui sont mis en cause. Je me rappelle de la première fois où j'ai demandé un prêt résidentiel. Parallèlement au prêt, j'ai dû contracter une assurance-vie auprès d'une compagnie qui n'était pas celle qui finançait mon hypothèque. Il y avait donc une sorte de lien.

M. Creek: Cela fait des années que cela existe dans le domaine de l'assurance-vie du créancier, assurance que les banques offrent dans le cadre de leurs activités de prêt résidentiel. Pour ce qui est des autres produits, comme l'assurance-automobile et l'assurance immobilière, ce n'est que depuis un an que les choses commencent à bouger.

Le président: Puisque ça a marché pour l'assurance hypothécaire, c'est-à-dire puisque les consommateurs ont accepté de contracter une assurance hypothécaire en même temps qu'un prêt, pourquoi cela ne marcherait-il pas pour l'assurance immobilière, l'assurance-accidents ou autre?

M. Creek: Si les consommateurs savaient ce que leur coûte l'assurance-vie que leur propose la banque par rapport à ce qu'ils paieraient s'ils s'adressaient à un agent d'assurance ou encore directement à une compagnie d'assurance-vie, ils feraient la queue aux portes des banques pour se faire rembourser.

J'ai fait le calcul pour un prêt que m'a consenti une grande banque. Si j'avais accepté l'assurance-vie que me proposait la banque, cela m'aurait coûté environ 700 de plus par an que si je m'étais adressé à une compagnie privée.

Par ailleurs, si je contracte une police d'assurances à conditions fixes pour garantir le montant de mon prêt, le montant de la garantie reste constant, tandis que dans une banque, il est réduit proportionnellement au solde impayé, mais j'ignore quels sont les avantages offerts en payant plus. Je crois que si les consommateurs savaient tout cela, ils rejetteraient cette option.

Le président: On peut dire que c'est le consommateur qui a le choix.

M. Creek: Oui, mais au moment où il exerce ce choix, il ne connaît pas les autres options.

Le président: Le même article coûtera plus cher dans le magasin qui aura plus de frais généraux.

Quelles modifications souhaiteriez-vous voir apporter à la loi, en ce qui concerne les institutions financières, pour que soient protégées les positions que vous venez de défendre? Voudriez-vous que la loi soit modifiée ou non?

M. Creek: Je crois que des modifications s'imposent puisque les lois sur l'accise ont été testées par le truchement de la Loi sur les banques, et qu'une ou deux banques se sont déjà lancées

[Text]

believe, and it appears to be the position of the government, that that is not acceptable behaviour. We also believe in the complete separation of retailing, including the referral.

The Chairman: So you are basically satisfied with the *status quo*?

Mr. Creek: Other than that position, yes.

The Chairman: You really do not want to rock the boat too much.

Mr. Creek: We do not think the consumers want it rocked either.

The Chairman: We have had that expressed before. On behalf of our committee, we thank you for your information and the candid way in which you responded to questions. We hope that we will have the opportunity of further information from you.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, December 6, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-20, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act met this day at 3 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study of Bill C-20 and we are very appreciative of the presence of the minister, whom we asked to be here to further our study. Just before we get into the subject matter, how do you find time to give all the speeches you have been giving these days, Mr. Minister?

The Honourable Gilles Loiselle, P.C., M.P., Minister of State (Finance): I have to run from Lachute to Halifax to Vancouver and I find it very interesting. I meet a lot of people and get a lot of feedback. It is particularly exciting with respect to the GST.

The Chairman: I am sure we will have an opportunity to discuss financial institutions with you.

Mr. Loiselle: I am looking forward to it.

The Chairman: I must say that many of your pronouncements have formed the bases of considerable study on the part of our researchers, as to what you might have in mind for financial institutions.

Mr. Loiselle: I try to read the transcripts of your discussions here, and I find it most helpful in my reflections.

The Chairman: Thank you. I understand you have an opening statement on Bill C-20.

Mr. Loiselle: Yes. With your permission, Mr. Chairman, I would like to remind the members of the committee that clause 8(10) of Bill C-20 is intended to address, on an interim basis, serious inequities in the current sales tax system in the application of tax to laundry detergents. The proposed amendment

[Traduction]

dans la promotion de l'assurance. Nous estimons que ce n'est pas un comportement acceptable, et il semble que ce soit aussi la position du gouvernement. Nous croyons également à la séparation complète des activités de vente, y compris les recommandations.

Le président: Le statu quo vous convient donc assez?

M. Creek: Oui, en dehors de ce que je viens de dire.

Le président: Vous ne voulez pas que l'on fasse trop de vagues.

M. Creek: Les consommateurs non plus.

Le président: Nous avons déjà entendu ça. Au nom de notre comité, nous vous remercions pour tous ces renseignements et pour la franchise avec laquelle vous avez répondu aux questions. Nous espérons avoir à nouveau l'occasion de vous interroger.

Le comité suspend ses travaux.

Ottawa, le mercredi 6 décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, se réunit aujourd'hui à 15 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons l'étude du projet de loi C-20. Nous sommes très reconnaissants au ministre d'avoir répondu à notre invitation. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais vous demander, monsieur le ministre, comment vous avez trouvé le temps de faire tous ces discours au cours des derniers jours.

L'honorable Gilles Loiselle, c.p., député, ministre d'État (Finances): Je dois courir entre Lachute, Halifax et Vancouver. Je trouve cela très stimulant. Je rencontre beaucoup de gens qui me disent beaucoup de choses. C'est particulièrement intéressant dans le cas de la TPS.

Le président: Je suis sûr que nous aurons l'occasion de discuter des institutions financières avec vous.

M. Loiselle: Je l'espère aussi.

Le président: Je dois dire que beaucoup de vos déclarations ont fait l'objet d'importantes études de la part de nos chercheurs, qui ont tenté de déterminer ce que vous pourriez envisager en ce qui concerne les institutions financières.

M. Loiselle: J'essaie de lire le compte rendu de vos délibérations. Cela m'aide beaucoup dans mes réflexions.

Le président: Je vous remercie. Je crois savoir que vous avez une déclaration à faire sur le projet de loi C-20.

M. Loiselle: Oui. Avec votre permission, monsieur le président, je voudrais rappeler aux membres du Comité que le paragraphe 8(1) du projet de loi C-20 a pour but de corriger, à titre provisoire, d'importants déséquilibres dans l'application de la taxe de vente actuelle aux détersifs à lessive. La modification

[Text]

will ensure a more equitable application of federal sales tax to competing products and producers in this industry.

As you are well aware, the manufacturers' sales tax suffers from a number of fundamental inadequacies and flaws. One of these is the ability of taxpayers to reduce their sales tax liability by setting up related marketing companies and thus shifting as many costs as possible beyond the tax point. Not only does the establishment of related marketing companies erode the federal sales tax base, it also results in an unequal application of the tax on competing products.

Several proposals to address the problem of related marketing companies were considered over the past few years. In the June 1987 white paper on sales tax reform, the government announced a number of interim measures, including a shift in the tax on a range of products, including household chemicals, to the wholesale level. This shift in the tax to the wholesale level was intended to reduce inequities in the application of federal sales tax between competing goods, and was designed to address the bias in favour of imports.

In the 1988 budget, the Minister of Finance proposed interim sales tax measures relating to marketing and distribution costs to address, in addition to the related marketing company problems, some of the other serious distortions of the current system. As a result, it was unnecessary to proceed with the June 1987 proposal.

In the recent budget, the minister announced the government's decision not to proceed with the interim marketing and distribution cost measures in light of the proposals to implement the goods and services tax on January 1, 1991. However, in conjunction with this decision, it was also decided that the unique situation with respect to laundry detergents warranted interim action to address the problems in this sector.

The government has proposed to address the problem of laundry detergents at this time for two reasons. First, laundry detergents are a very narrow and distinct product category dominated by three Canadian companies which, together, account for 90 per cent of market share. One of these companies distributes its product through a related marketing company, while the other two do not. All have been expecting some government action on this issue since June 1987.

Second, the high value added to laundry detergents in the marketing and distribution functions creates a strong incentive for companies to rearrange their affairs to shift these functions beyond the tax point. Such action creates serious competitive inequities within the industry between integrated manufacturers, who are liable for tax on their sale price, including marketing and distribution costs, and those selling through related marketing companies, who pay tax only on basic manufacturing costs.

[Traduction]

proposée assurera une application plus équitable de la taxe aux produits et aux producteurs concurrents de cette industrie.

Comme vous le savez, la taxe sur les ventes des fabricants présente un certain nombre de lacunes et de problèmes fondamentaux. L'un de ces problèmes, c'est que les assujettis peuvent réduire le montant de taxe de vente à payer en établissant des sociétés de commercialisation liées, de façon à transférer autant de frais que possible au-delà du point d'imposition. La création de sociétés de commercialisation liées non seulement contribue à l'érosion de l'assiette de la taxe, mais aboutit aussi à une application inégale de la taxe aux produits concurrents.

Plusieurs propositions visant à régler ce problème ont été examinées au cours des dernières années. Dans le livre blanc sur la réforme de la taxe de vente publié en juin 1987, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures provisoires, comprenant notamment le transfert de la taxe au niveau du gros pour un certain nombre d'articles, dont les produits chimiques à usage domestique. Ce transfert visait à réduire, d'une part, le déséquilibre dans l'application de la taxe fédérale de vente aux produits concurrents et, de l'autre, les distorsions qui avantageaient les importations.

Dans le budget de 1988, le ministre des Finances a proposé des mesures provisoires portant sur les frais de commercialisation et de distribution dans le but de régler, à part le problème des sociétés de commercialisation liées, un certain nombre d'autres distorsions graves du régime en vigueur. En conséquence, la mise en œuvre des propositions de juin 1987 n'était plus nécessaire.

Enfin, dans son récent budget, le ministre a annoncé que le gouvernement avait décidé de ne pas mettre en application les mesures provisoires concernant les frais de commercialisation et de distribution, puisqu'il avait l'intention d'appliquer la taxe sur les produits et services le 1^{er} janvier 1991. Cependant, parallèlement à cette décision, le gouvernement a jugé que la situation très particulière des détersifs à lessive justifiait l'adoption d'une mesure provisoire destinée à régler les problèmes dans ce secteur.

Le gouvernement a choisi d'agir tout de suite dans ce domaine pour deux raisons. En premier lieu, les détersifs à lessive constituent une catégorie de produits très limitée et très distincte, dominée par trois sociétés canadiennes qui accaparent ensemble 90 p. 100 du marché. L'une d'elles distribue ses produits par l'entremise d'une société de commercialisation liée, tandis que les deux autres ne le font pas. Les trois attendaient des mesures de la part du gouvernement depuis juin 1987.

En second lieu, dans le cas des détersifs, l'importance de la valeur ajoutée aux étapes de la commercialisation et de la distribution incite fortement les sociétés à restructurer leurs activités de façon à transférer ces opérations au-delà du point d'imposition de la taxe. Cette façon d'agir engendre de graves déséquilibres concurrentiels entre les entreprises intégrées, qui doivent payer la taxe sur un prix de vente comprenant les frais de commercialisation et de distribution, et les fabricants qui ne paient la taxe que sur leurs coûts de production parce qu'ils vendent leurs produits par l'entremise de sociétés de commercialisation liées.

[Text]

The solution proposed in Bill C-20 will not discriminate against any particular company producing laundry detergents. What it will do is establish a more equal basis for the application of federal sales tax to competing products sold by all producers in this industry.

In closing, Mr. Chairman, with your permission, I should like to remind the committee that in recent years many large taxpayers have been collecting sales tax and excise tax in conformity with tax increases announced in the budget, but have not been remitting the increased tax payments to the government until after the enactment of the relevant legislation. In particular, it is unlikely that the government will receive any of the revenues resulting from the tobacco tax increases, estimated at \$655 million in 1989.

The Chairman: Could you repeat that figure?

Mr. Loiselle: Yes. It is estimated at \$655 million in 1989. The companies will not pay this until after Bill C-20 has been enacted. So there is a certain urgency in dealing with this particular bill.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. You have outlined some of the problems that we have faced. I might say that, certainly, the committee has no problem with your actual basic legislation. It is, after all, the privilege of the government to finance its operations in a responsible way, and obviously that would be normal procedure and, under normal or usual circumstances, this bill would have gone through the Senate very quickly.

However, we have had a problem with section 8, namely the shifting of the sales tax to the wholesale level on detergents. We have had evidence from both of the larger companies, namely Unilever, who will be seriously damaged financially to the extent of some millions of dollars, and Procter & Gamble, who stand not to gain themselves because they are already paying the tax, but who will obviously be in a better competitive position.

The committee expressed some real concern as to the selectivity of what you have done here in changing a tax regime for an individual company which was acting within the law, and has been operating that way for some time, as against many other companies that are using the manufacturers' tax level and operating through a wholesale marketing organization.

In their evidence to us, Unilever felt that they had been seriously discriminated against by the government in being chosen as the sacrificial lamb, so to speak, in this particular way as against a broad general change in legislation, which was anticipated, as you have indicated, for 1987, I believe.

Therefore, Mr. Minister, this is the dilemma that we find ourselves in. You have already given us an explanation. There may be some further questions from senators. I assume that one of our questions to you will be whether the government feels that they would like to look at this area further and have the bill sent back with a view to your considering the position of this particular major taxpayer, or whether, in your opinion, every opportunity has already been given to that company to

[Traduction]

La solution proposée dans le projet de loi C-20 ne désavantagera aucun fabricant de détergers à lessive par rapport à un autre. Elle permettra d'appliquer la taxe fédérale de vente d'une manière plus équitable aux produits concurrents vendus pas tous les producteurs de cette industrie.

Pour terminer, monsieur le président, je voudrais rappeler au Comité que, ces dernières années, beaucoup d'importants contribuables percevaient les taxes de vente et d'accise en tenant compte des majorations annoncées dans le budget, mais ne remettaient les recettes supplémentaires au gouvernement qu'après la mise en vigueur des mesures législatives correspondantes. En particulier, il est improbable que le gouvernement reçoive des recettes quelconques découlant des majorations de taxe sur le tabac, qui sont estimées à 655 millions de dollars pour 1989.

Le président: Pouvez-vous répéter ce chiffre?

M. Loiselle: Oui. Le chiffre est estimé à 655 millions de dollars pour 1989. Les sociétés ne verseront pas ce montant avant la mise en vigueur du projet de loi C-20. Il y a donc une certaine urgence à disposer de ce projet de loi particulier.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. Vous avez exposé certains des problèmes auxquels il faut faire face. Je peux certainement dire que le Comité ne voit pas de problèmes dans les dispositions de base du projet de loi. Après tout, c'est le privilège du gouvernement de financer ses opérations d'une façon responsable. Dans des circonstances normales, le Sénat aurait très rapidement approuvé ce projet de loi.

Il y a cependant un problème à l'article 8, au sujet du transfert de la taxe de vente sur les détergers au niveau du gros. Nous avons reçu le témoignage de deux grandes sociétés, Unilever, qui sera gravement touchée sur le plan financier puisque cette disposition lui coûtera quelques millions de dollars, et Procter & Gamble, qui n'y gagnera pas elle-même parce qu'elle paie déjà la taxe, mais qui, de toute évidence, se trouvera dans une meilleure position concurrentielle.

Le Comité est assez préoccupé par la sélectivité de ce que vous proposez. Vous voulez en effet modifier le régime de taxation d'une société particulière, qui agissait légalement et qui avait organisé ses opérations de cette manière depuis un certain temps déjà. Beaucoup d'autres entreprises paient la taxe au stade de la fabrication et vendent leurs produits par l'entremise d'une société de commercialisation en gros.

Dans leur témoignage, les représentants d'Unilever ont dit qu'ils avaient l'impression d'être soumis à une grave discrimination et que le gouvernement les avait choisis comme bouc émissaires, pour ainsi dire, au lieu d'adopter une modification législative générale plus vaste qui, comme vous l'avez dit, était attendue depuis 1987.

Voilà donc notre dilemme, monsieur le ministre. Vous nous avez déjà donné une explication. Les sénateurs auront peut-être quelques questions à vous poser. Nous voudrions savoir, par exemple, si le gouvernement ne voudrait pas que nous renvoyions le projet de loi pour qu'il réexamine la position de cet important contribuable. Pensez-vous avoir déjà donné à cette société une occasion suffisante de faire valoir ses arguments

[Text]

make their case known to your department. In the opinion of Unilever, they really feel that they did not have that opportunity.

If there are any members of the committee who feel that I am not giving the minister an exact interpretation of what we have heard, please feel free to correct me. This is one of the reasons why we wanted to have you with us to discuss the matter, Mr. Minister.

Mr. Loiselle: With your permission, Mr. Chairman, I will address this question in a general manner and then I will be quite prepared to answer other questions. Apart from that, I would like to remind the members of the committee here that I am accompanied by Patricia Malone who is a tax policy consultant in my department. I hope that honourable senators will feel free to address questions to her, if they have some more precise questions.

I am reminded of Bonat Arsenault, who wanted to become a minister. He went to see Jean Lesage, who was at that time the Premier of Quebec, and he said to Jean Lesage: "I would like very much to be a minister." Jean Lesage said: "Well, Bonat, you do not have too much particular experience in this or that area," and so on and so forth. Bonat then said to Jean Lesage: "I am not asking to be a deputy minister." Therefore, senators, you have in front of you only a minister.

I would like to say that I have looked at this matter very carefully and I have read with great attention the briefs that were left with you by all of the parties concerned. I have also looked at what the department has done over a period of time.

You will recall, honourable senators, that since 1987 we have been tackling this problem. We have, as you know, a very disorganized sales tax at the present time, and we have been trying to find ways to deal with it. Each year, for the last two or three years, we have been devising methods which appeared at the time to be complete and useful but, for all kinds of reasons, we have had to drop them.

Therefore we have looked really hard at all of these alternate methods in order to have a balanced approach to this problem, and we feel that we have finally reached a solution. However, I am sure you realize that we cannot have the same approach to all areas of lesser importance, for the simple reason that it would create too much disruption in their market and in our own capacity to deal with the problem. However, we felt with this method that we had one particular way that had worn well with time and that would close some of the loopholes that existed. Of course, in the case of Unilever, they have reacted in one way and the others have reacted in other ways. We felt that this approach would apply equally to everyone, but the Unilever people are now telling us that we have a very unbalanced situation.

Our tax system, apart from being very inefficient, tended in some instances to be rather unfair. In this particular case, because of the added value of these detergent products in the marketing and so on, it creates a rather unfair playing field, and very obviously one which can be managed by the approach

[Traduction]

auprès de votre ministère? Les représentants d'Unilever pensent vraiment qu'ils n'ont pas eu cette occasion.

S'il y a d'autres membres du Comité qui estiment que je n'ai pas transmis au ministre une interprétation exacte de ce que nous avons entendu, je les prie de me corriger. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous voulions discuter de cette question avec vous, monsieur le ministre.

M. Loiselle: Avec votre permission, monsieur le président, je vais aborder cette question d'une manière générale. Je pourrais ensuite répondre à toute autre question que vous auriez à poser. Je voudrais, par ailleurs, rappeler aux membres du Comité que je suis accompagné de Patricia Malone, qui est spécialiste en politique fiscale au ministère. J'espère que les honorables sénateurs n'hésiteront pas à s'adresser à elle, s'ils ont des questions très précises à poser.

Cela me rappelle l'histoire de Bona Arsenault, qui voulait devenir ministre. Il était allé voir Jean Lesage, qui était alors premier ministre du Québec, et lui avait dit: «J'aimerais beaucoup devenir ministre.» Jean Lesage avait répondu: «Mais voyons, Bona, tu n'as pas beaucoup d'expérience dans tel ou tel domaine.» Bona avait alors rétorqué: «Mais, Jean, je ne te demande pas d'être sous-ministre.» Par conséquent, sénateurs, n'oubliez pas que vous n'avez qu'un ministre devant vous.

Je dois dire que j'ai examiné très soigneusement cette question. J'ai lu avec beaucoup d'attention les mémoires que toutes les parties intéressées vous ont fait parvenir. J'ai également passé en revue ce que le ministère a fait depuis un certain temps.

Vous vous souviendrez, honorables sénateurs, que nous nous attaquons à ce problème depuis 1987. Comme vous le savez, nous avons actuellement une taxe de vente extrêmement désorganisée et nous avons cherché des moyens d'y remédier. Chaque année, depuis deux ou trois ans, nous avons mis au point des méthodes qui, sur le coup, semblaient complètes et utiles, mais que nous avons dû abandonner par la suite, pour toutes sortes de raisons.

Nous avons donc examiné de très près toutes les méthodes possibles afin d'essayer de trouver une formule équilibrée pour régler ce problème. Nous pensons être finalement parvenus à une solution. Il est évident, cependant, que nous ne pouvons pas adopter la même formule dans tous les domaines de moindre importance, pour la simple raison que cela perturberait trop et que le secteur en cause et notre propre capacité de faire face aux problèmes. Quoi qu'il en soit, nous avons l'impression, dans ce cas particulier, que la méthode proposée était éprouvée et permettrait d'éliminer quelques-unes des échappatoires qui existaient. Bien sûr, Unilever a réagi d'une façon et les autres sociétés ont réagi d'une autre façon. Nous pensions que cette formule s'appliquait également à tous les intéressés, mais les représentants d'Unilever nous disent maintenant qu'elle est très déséquilibrée.

A part son inefficacité, notre système de taxation tend à être plutôt injuste, dans certains cas. Dans ce cas particulier, à cause de la valeur ajoutée aux détersifs à l'étape de la commercialisation et aux étapes qui suivent, la situation n'est plus la même pour les différents joueurs. Cependant, il est également

[Text]

that we have taken. I might add that we have reached this decision only after a very lengthy study of the whole situation and our conclusion is based, I would say, on a full knowledge of the issue.

The Chairman: Did you feel that Unilever had enough opportunity to talk with you about this matter? Perhaps Ms. Malone would like to respond to that point.

As I say, we are talking about millions of dollars here, and it is therefore not a petty case. The taxpayer did make representations but, for one reason or another—and they did not blame anyone; I want to make that clear—they did not feel that their case had been presented to those who make these decisions.

Mr. Loiselle: In fact, Mr. Chairman, I would say that this is a very straightforward case. Once you have looked at all of the arguments that have been made, it is fairly straightforward. There were avenues that were open. However, as I have said, we have been closing loopholes in vast numbers over the last four or five years in all kinds of areas. I must say that they have had similar impacts and, in certain instances, they are harsher on certain companies than on others. Therefore, I would not say to you that this is the ideal solution. Of course it is not, but it seems to be a fair solution in a circumstance where we are facing a difficult budgetary situation, and therefore need to try to capture as much of the revenue as possible without creating additional disruption to the industry.

Therefore using this method, all three companies will be taxed in the same fashion, and basically this is what we are doing. We are taxing their operation; we are not managing their operation. We will tax them at the same level. After all, there are not dozens of companies; there are only a few companies and we can capture them at the same level.

Unilever, of course, claims that the other companies had the opportunity to go the same way as they did. However, time has passed and since we have announced the introduction of the GST, it would be very difficult to ask those other companies to follow Unilever's example and restructure in the same fashion because, before they would reach that point, the GST would have been instituted. Therefore we had to take the action which was available to us at the time.

The Chairman: That was the point that was made by Unilever; that the tax was going to be changed in any case, so why pick on them.

I have probably said enough at this point. However, I wanted to conclude what I had to say and then ask other honourable senators to comment. The question is: If the department wanted to close the so-called loophole which, after all, had been legally established and operating for several years, then why be selective? Also, at the time the matter came before you, the GST had certainly not yet been tabled. Why did you not close the whole business and let everyone pay a wholesale level tax rather than levying against a sole industry making one product? After all, the same company has other products on which they will be paying tax at the manufacturers' level while using a wholesale distribution. However, I agree with you; it was not a universal method.

[Traduction]

évident que notre solution règle ce problème. Je dois ajouter que nous n'avons retenu cette formule qu'après une longue étude de la situation dans son ensemble. Nous avons donc pris notre décision en pleine connaissance de cause.

Le président: Avez-vous l'impression qu'Unilever a suffisamment eu l'occasion de discuter de cette affaire avec vous? M^{me} Malone voudra peut-être répondre à cette question.

Comme je l'ai dit, des millions de dollars sont en cause, ce ne sont pas des broutilles. Le contribuable a bien sûr présenté ses arguments, mais, pour une raison ou une autre—et je tiens à affirmer qu'il n'a blâmé personne—il n'a pas l'impression que ceux qui ont pris les décisions en ont eu connaissance.

M. Loiselle: En fait, monsieur le président, je peux vous dire qu'il s'agit d'un cas très simple. Une fois qu'on a examiné tous les arguments présentés, on s'aperçoit de la simplicité de l'affaire. Bien sûr, il y avait diverses options. Cependant, comme je l'ai dit, nous avons éliminé une multitude d'échappatoires de toutes sortes au cours des quatre ou cinq dernières années. Nos décisions ont eu des répercussions semblables qui, dans certains cas, étaient plus dures pour certaines entreprises que pour d'autres. Je ne prétendrais donc pas que notre solution est idéale. Elle ne l'est pas, mais elle nous semble équitable à un moment où, compte tenu de nos difficultés budgétaires, nous essayons de recueillir autant de recettes que possible sans trop perturber l'industrie.

Grâce à la formule que nous préconisons, les trois sociétés seront taxées de la même façon et c'est bien là l'objectif que nous recherchons. Nous souhaitons taxer leurs activités et non les administrer. Nous voulons donc les imposer au même niveau. Après tout, il n'y a pas des douzaines de sociétés, il n'y en a que quelques-unes, que nous pouvons facilement taxer au même niveau.

Bien sûr, Unilever dit que les autres sociétés avaient la possibilité d'adopter la même stratégie. Toutefois, le temps a passé et, comme nous avons déjà annoncé la TPS, il serait très difficile de demander à ces autres sociétés de suivre l'exemple d'Unilever et de restructurer leurs opérations sur le même modèle, car elles n'auraient pas eu le temps d'atteindre ce point avant l'entrée en vigueur de la TPS. Par conséquent, il nous fallait prendre la décision qui était applicable à ce moment-là.

Le président: C'est précisément l'argument d'Unilever. La taxe doit être remplacée de toute façon, alors pourquoi s'attaquer particulièrement à elle?

Je pense en avoir assez dit. Je voudrais cependant terminer avant d'inviter les autres honorables sénateurs à présenter leurs commentaires. Ma question est la suivante: si le ministère voulait éliminer l'échappatoire présumée qui, après tout, existe légalement depuis un certain nombre d'années, pourquoi est-il tellement sélectif? Au moment où le ministère a examiné l'affaire, le projet de TPS n'avait pas encore été présenté. Pourquoi donc ne pas éliminer l'échappatoire pour tout le monde, pourquoi ne pas imposer une taxe générale au niveau du gros au lieu de l'imposer à une seule industrie et à un seul produit? Il ne faut pas perdre de vue que la même société a d'autres produits sur lesquels elle continuera à payer la taxe au niveau de la fabrication parce qu'elle a recours à une entre-

[Text]

Mr. Loiselle: Mr. Chairman, we think our solution is a reasonable and possible solution, but we fully agree that it is not the perfect solution for any of those companies.

Senator Poitras: Mr. Chairman, as you know, I have to leave right away. Mr. Chairman, since our last meeting, I have reviewed the testimony and the bill, and I am aware of the points made by Unilever and Procter & Gamble. The bill is an important one, and I think we must support the government to allow it to achieve what it wishes. I understand that the measure involves one item out of many items. In the circumstances I support the bill, and I merely want to put that on record before I leave.

The Chairman: Thank you. I hear the bells ringing for a vote in the House of Commons. I presume the minister has about 15 minutes or so before the vote.

Mr. Loiselle: Yes.

Le sénateur Simard: Je ne prendrai pas beaucoup de votre temps, monsieur le ministre. J'ai été peut-être un des premiers du côté du gouvernement qui comprenait mal les raisons pour-quoi le gouvernement avait choisi de procéder de cette façon-là.

Au départ, j'accepte que le gouvernement doit le plus possible ramasser tous les argents qui traînent. La situation idéale ce serait de traiter tout le monde également. Je suis d'accord avec ça. Mais je n'ai pas grand sympathie pour les guerres menées par Unilever, Lever Brothers et Procter & Gamble. Je n'ai pas grand sympathie pour ces deux compagnies-là et les guerres qu'elles peuvent se livrer depuis de nombreuses années.

Une compagnie a décidé, de bonne foi, il y a trois ans de procéder comme ils l'ont fait, en créant un nouveau bras de la compagnie. Et l'autre compagnie ne l'a pas fait. La compagnie Procter & Gamble, la compagnie qui ne l'a pas fait, a invoqué toutes sortes de raisons: le gouvernement a annoncé ses intentions, a répété ses intentions et pour une raison ou une autre ça ne s'est pas fait.

Le gouvernement à peu près un an avant la venue de la taxe sur les produits et services TPS s'embarque. Monsieur le président parle de plusieurs millions de dollars, je suppose? On ne parle pas de tellement de millions de dollars.

M. Loiselle: Pour l'ensemble de l'industrie, c'est 10 millions de dollars.

The Chairman: Is it \$10 million for this one product?

Mr. Loiselle: For this one product, yes.

The Chairman: For how long?

Mr. Loiselle: For one year.

The Chairman: That would be for a full year, which will be next year, 1990?

Senator Ottenheimer: And it is for the marketing company, not necessarily the parent company.

[Traduction]

prise de distribution en gros. Cependant, je suis d'accord avec vous, la formule ne pouvait pas être appliquée universellement.

M. Loiselle: Monsieur le président, nous croyons que notre solution est raisonnable et réalisable, mais nous convenons volontiers qu'elle ne constitue la solution parfaite pour aucune de ces sociétés.

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, comme vous le savez, il faut que je parte dans quelques instants. Depuis notre dernière réunion, j'ai revu les témoignages et le projet de loi. Je suis au courant des arguments d'Unilever et de Procter & Gamble. Le projet de loi est important et je crois que nous devons appuyer le gouvernement pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Je crois comprendre que cette mesure ne représente qu'un élément parmi un grand nombre d'autres. Dans ces circonstances, j'appuie le projet de loi. Je tenais à le dire clairement.

Le président: Je vous remercie. J'entends sonner le timbre du vote à la Chambre des communes. Je suppose donc que le ministre dispose d'une quinzaine de minutes avant d'avoir à aller voter à la Chambre.

M. Loiselle: Oui.

Senator Simard: I won't take much of your time, Mr. Chairman. I was perhaps one of the first on the government side to be puzzled by the government's reasons for taking this approach.

To start with, I accept the idea that the government must collect as much as possible of the money that is lying around. The ideal situation would be to treat everyone equally. I agree with that. But I don't have much sympathy for the wars between Unilever, Lever Brothers and Procter & Gamble. I don't have much sympathy for those two companies and the wars they may have been fighting for many years.

Three years ago one company decides, in good faith, to do what they've done, by creating a new arm of the company. And the other company doesn't follow suit. Procter & Gamble, the company that didn't, invoked all kinds of reasons: the government announced its reasons, reiterated its intentions, and for one reason or another nothing was done.

The government has about a year before the goods and services tax, the GST, comes into effect. The Chairman is talking about several millions of dollars, I imagine? We haven't heard how many millions of dollars.

Mr. Loiselle: For the industry as a whole it's \$10 million.

Le président: Dix millions de dollars pour un seul produit?

M. Loiselle: Pour ce produit particulier, oui.

Le président: Pendant combien de temps?

M. Loiselle: Un an.

Le président: Il s'agirait d'une année complète, 1990, je suppose?

Le sénateur Ottenheimer: Et cela s'appliquerait à la société de commercialisation, pas nécessairement à la société mère.

[Text]

Senator Simard: The parent company was told that it might lose more dollars than it is losing now.

The Chairman: So is this \$10 million in extra revenue?

Mr. Loiselle: The revenue acquired by taxing at the wholesale level is the revenue involved in this particular decision that you have been asked to take.

Si je peux revenir à ce que disais le sénateur Simard, n'oubliez pas que pendant qu'une société attendait, elle payait des taxes que l'autre ne payait pas. Alors, c'est celle qui a attendu qui a été pendant deux ans, trois ans, défavorisée face au gouvernement. Donc, rendue moins compétitive à cause de notre taxe. L'autre a réussi à y échapper légitimement, j'en conviens et je ne veux pas blâmer Unilever d'avoir pris des recours qui sont parfaitement légitimes et légaux. Partout où l'on a pris des décisions semblables, c'est quand la majorité de l'industrie, les principaux intérêts de l'industrie venaient nous dire: nous voudrions être taxés de telle façon au niveau du grossiste. C'était généralement, bien entendu, pour faire face à la compétition américaine ou étrangère. Néanmoins, le principe est respecté quand les entreprises viennent faire des représentations disant: bien voilà il y a une situation qui dure à cause du gouvernement qui annonce une politique en 1987 et n'y donne pas suite et une autre en 1988 et n'y donne pas suite. Nous payons des taxes. Allez-vous maintenir l'inéquité encore une année? Alors, on s'est dit: là est-ce que l'on est en mesure sans déstabiliser ou désorganiser de façon trop considérable l'entreprise? Sommes-nous capables au niveau de l'organisation, sans mettre une structure en place pour toutes les entreprises mais dans un cas donné, est-ce que l'enjeu en vaut la peine au niveau des revenus?

Nous avons fait la part des choses. Il nous a semblé raisonnable de dire: dans ce cas-là nous allons rétablir l'équité. C'est ce que nous avons fait.

Le sénateur Simard: Vous dites que par consensus l'industrie est allée vous voir afin de discuter des mesures à prendre pour mieux concurrencer avec les importations?

M. Loiselle: Au fil des années, il est évident que chaque fois que nous arrivions avec des mesures, par exemple, on a pensé en 1987 d'aller à la taxation au moment de la vente en gros. On est en liaison avec l'entreprise. L'année d'après, on a dit on va prendre une autre mesure: on va essayer d'élargir. Et là on s'est dit: on a toute une série de mesures pour toute une série de produits. C'est très complexe à gérer. On s'en vient avec une taxe de vente. Alors on ne peut pas donner suite à toutes les mesures mais on a choisi un secteur qui est très particulier, qui est particulièrement sensible à la taxation à cause de sa grande valeur ajoutée. C'est-à-dire qu'une compagnie qui pourrait avoir une société, "a related company" mais qui aurait une petite marge de bienfait au niveau de la taxe, ça aurait été moins injuste. Je dirais que le caractère injuste de la taxe de vente est inefficace et particulièrement éclatant. Nous avons la capacité relativement simplement de corriger cette lacune. Alors nous le faisons.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, ayant dit et répété aujourd'hui ce que je croyais l'autre jour, je suis d'avis que ce sont les élus qui décident, qui doivent décider. Pour moi

[Traduction]

Le sénateur Simard: On a dit à la société mère qu'elle pourrait perdre plus d'argent qu'elle n'en perd à l'heure actuelle.

Le président: Est-ce que ces dix millions de dollars représentent des recettes supplémentaires?

M. Loiselle: Les recettes que rapportera la taxation au niveau du gros dépendent de la décision que vous êtes appelés à prendre.

If I can go back to what Senator Simard was saying, don't forget that while one corporation was waiting, it was paying taxes that the other wasn't paying. So it was the one that was waiting, that for two years, three years, was at a disadvantage vis-à-vis the government; it was less competitive because it was paying our tax. The other company avoided this, perfectly legitimately, I concede, and I don't want to blame Unilever for making decisions that were entirely legitimate and legal. Everywhere that similar decisions have been made it has been when a majority of the industry, the main players in the industry, have come to us and said, "We would like to be taxed in such-and-such a way at the wholesale level." Generally of course it was to be able to confront American or other foreign competition. Nonetheless the principle is respected, that when companies come and make representations: "Look, there's a certain situation that's dragging on because of the government, which announced a policy in 1987 and never acted on it and another policy in 1988 and never acted on it. We pay taxes. Are you going to let that unfairness drag on for another year?" So the question was, can we proceed without destabilizing or disrupting the industry too much? Can we act at the level of the organization, without setting up a structure for all companies, but in a given case is it worth it in terms of revenue?

We looked at the situation and it seemed reasonable to us to say, "In the circumstances, we're going to even things up again," and that's what we've done.

Senator Simard: You say that by consensus the industry came to you to discuss measures that would enable them to compete more effectively with imports?

Mr. Loiselle: Over the years, it's obvious that every time we've come up with measures—for example, in 1987 when we were thinking of taxing at the wholesale level—we did so in liaison with business. The year after that we said we were introducing another measure, we were going to try extending it. So then we saw we had a whole series of measures for a whole series of products, it was very complex to administer, and we came up with a sales tax. So we can't follow up on all the measures, but we chose a very specific sector, one that is particularly sensitive to taxation because of the large amount of value added, in other words a company that could have a "related company" but that might have a small margin of advantage with respect to the tax, which would be less unfair. I would say that the unfair nature of the sales tax is counter-productive and is particularly blatant. We can correct this flaw relatively easily. So that's what we're doing.

Senator Simard: Mr. Chairman, having said and reiterated today the convictions I expressed the other day, it is my opinion that it is the elected representatives of the people who

[Text]

ce n'est pas un cas de conscience. Laissons faire les choses. Le plus que je pourrais accepter, ce serait que l'on fasse une notation. Je ne supporterai certainement pas une motion qui suggère que l'on abandonne la section 8.1.

Le sénateur Ottenheimer: Le ministre lui-même a dit que cette section du projet de loi n'est peut-être pas parfaite mais elle est acceptable. A mon avis, Unilever, d'une part a pris avantage d'une manière légale, bien sûr, de minimiser leur taxe. Ils ont profité de cette décision jusqu'à maintenant. D'autre part, les autres compagnies comme Procter & Gamble et d'autres ayant confiance aux déclarations publiques et de l'intention du gouvernement qu'il allait restructurer le système de taxe, n'ont pas agi de la même manière. C'est bien leur droit aussi. Mais ils ont perdu à cause de cette décision.

Alors, vous avez une compagnie qui a pris une décision et en a profité durant une période de temps. L'autre compagnie, qui a pris une décision contraire, n'a pas profité de cet avantage fiscal. Elle a perdu. Maintenant, je crois que l'on essaie d'ajouter un élément de balance. C'est une "rough and ready justice" dans un sens. Peut-être que ce n'est pas parfait. Souvenons-nous des paroles de monsieur Voltaire, je crois, qui a dit que "le mieux est l'ennemi du bien".

It seems to me that sometimes you are in a position where all you can get is a rough and ready balance, and this, in my mind, strikes it without being perfect. Obviously, Unilever is saying that it will lose so much money, but I do recall asking questions about how Unilever was going to lose money. It was quite clear that the parent company was not going to lose money, that the marketing company would lose some money. I regard this as an internal arrangement. They have benefited because of their internal structure and now, with the balance, they will not. There has been no mention of people being laid off, plants closing down or any kind of permanent threat to the companies' position. If my understanding, as I have expressed it, is correct, then I have no problem. If my understanding is not correct, I would hope that the minister or his colleague will correct me.

M. Loisele: Sénateur, vous avez résumé d'une façon fort éloquente et, à mon avis, fort juste la situation. Quand j'ai dit que c'était une mesure imparfaite, je dirais plutôt que c'est le mode de taxation actuel qui est très mauvais. C'est pour cela d'ailleurs que nous sommes déterminés à le changer. Ce mode de taxation est un peu la cause de ces situations. Alors, c'est pour cette partie-là, dans une situation où on a un système extrêmement imparfait, que l'on annonce des mesures. Alors il fallait agir. Vous avez très bien dit que depuis deux ans on annonçait des mesures, les compagnies l'ont cru. Alors là, il nous paraît juste et équitable de rectifier la situation. Je n'ai pas la même hésitation en pensant que c'est une décision, en faite on la reprendra au ministère. On a vraiment fait le tour à plusieurs reprises.

Je comprends la préoccupation du président de s'assurer que l'on a vraiment fait nos devoirs. On a revu ça à plusieurs reprises. Je suis persuadé qu'on en viendrait exactement à la même décision.

[Traduction]

decide and who must decide. I don't see this as a matter of conscience. Let's leave things be. The most I could agree to would be making a notation, but I certainly wouldn't support a motion to drop clause 8.1.

Senator Ottenheimer: The Minister himself said this clause might not be perfect, but it was acceptable. As I see it, Unilever on the one hand took advantage of an admittedly legal way of reducing the tax it pays. They have benefited from this move up to now. On the other hand the other companies, such as Procter & Gamble, which trusted the government's public statements that it intended to restructure the tax system, didn't make the same move. That's their right too. But they lost as a result.

So you have a company that makes a decision and profits from it for a while. Another company makes the opposite decision and doesn't profit from this tax break. It loses money. Now it strikes me that an attempt is being made to restore the balance. It's "rough and ready" justice, if you will. It may not be perfect, but let's recall the words of Voltaire, I think, who said, "The best is the enemy of the good."

Il me semble que le mieux qu'on puisse réaliser parfois, c'est un équilibre sommaire. C'est ce qu'on a fait, dans ce cas particulier, sans pour autant atteindre la perfection. Bien sûr, Unilever dit qu'elle perdra telle somme, mais je me souviens d'avoir posé des questions précises à ce sujet. Il était clair que la société mère ne perdrait pas d'argent, mais que la société de commercialisation en perdrait. Je considère cela comme un arrangement interne. Unilever avait profité de sa situation grâce à sa structure interne. Une fois qu'on aura rétabli l'équilibre, elle n'en profitera plus. Nous n'avons entendu parler ni de travailleurs qui seraient mis à pied, ni d'usines qui seraient fermées, ni d'une situation qui menacerait l'existence de l'entreprise. Si j'ai bien compris ce dont il s'agit, je ne vois aucun inconvénient à cette mesure. Si je n'ai pas bien compris, j'espère que le ministre ou sa collaboratrice voudront bien me corriger.

Mr. Loisele: Senator, you have summarized the situation very eloquently and in my opinion very fairly. When I said it was an imperfect measure, what I was really getting at was that the existing taxation method is very bad. That's why we're determined to change it. The taxation method is in a way responsible for these situations. So it's because of that aspect, in a situation where we have extremely imperfect system, that we're announcing measures. You were quite right to say that for the past two years we've been announcing measures and the companies have taken us at our word. So it seems just and fair to rectify the situation. I don't have the same hesitation when I think that the decision has been reached and now it's up to the Department. We really went over it a great many times.

I can understand that the Chairman wants to make sure that we've really done our homework. We reviewed it a number of times and I am convinced that we would come to exactly the same decision.

[Text]

Le sénateur Ottenheimer: Je vous remercie, monsieur le ministre.

The Chairman: You have heard an overview from members of the committee who, I would presume, have looked at it objectively. I am sorry that members of the opposition party are not here but I have a feeling they would express basically the same overview except that, on their behalf, I have to reiterate the concern of a major company which was operating in a completely legal way for some years and which had been selected, on the basis of a single product, for the burden of change in taxation. I think, quite properly, they pointed out to us the unfairness of that. We have made their case known to you and, certainly, from my point of view the bill will proceed.

You mentioned the amount of unpaid taxes and I presume you did that to quietly urge the Senate to proceed with this as quickly as possible. I have to tell you that when I report this bill it will be my intention to draw to the attention of the Senate the long time it took the House of Commons to put through this measure which was supposed to come into effect on May 31. The Senate has had it for two weeks and we have moved very quickly.

A government, and this is not your fault, has delayed the legislation for six months at a cost to taxpayers, and I have no idea how much that cost has been. That will be one of my questions. I think the people of Canada should know how much money is involved so that it does not happen again. In terms of the tobacco industry alone, a figure of \$659 million has been mentioned.

Mr. Loiselle: With your permission, Mr. Chairman, I would go even further. One company, having heard that others have been withholding tax money, claimed and obtained a refund in the amount of \$200 million. We had no choice but to give it to them. That should help with your case.

The Chairman: If you find us critical, I think we are. I think that whoever prepares the legislative program should be made aware that there is a very significant cost. For our record, how much money has remained unpaid that otherwise would have been paid, and what is the cost at a reasonable interest rate?

Ms. Patricia Malone, Chief Legislative Policy, Sales and Excise Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance: I am afraid we do not know because we can only speculate as to who is and who is not remitting.

The Chairman: But you must have some idea?

Ms. Malone: We know that at least tobacco companies are not remitting the tax and we understand some of the oil companies are not remitting it.

The Chairman: Would the one oil company be the big one?

Ms. Malone: I would think so.

[Traduction]

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Minister.

Le président: Vous avez entendu le point de vue des membres du Comité qui, je pense, ont examiné objectivement l'affaire. Je regrette que les sénateurs de l'opposition ne soient pas présents, mais je crois qu'ils auraient exprimé essentiellement le même point de vue. Cependant, je dois, en leur nom, réitérer les préoccupations d'une importante société qui fonctionnait d'une façon parfaitement légale depuis un certain nombre d'années et qui semble être la seule cible d'un changement de la méthode de taxation d'un produit particulier. Les représentants de la société nous ont souligné, à juste titre, je crois, l'injustice de cette mesure. Nous vous avons transmis leurs arguments. Maintenant que c'est fait, je pense que nous pouvons passer aux autres aspects du projet de loi.

Vous avez mentionné le montant des taxes impayées. Je suppose que vous l'avez fait pour nous presser gentiment d'adopter le projet de loi. Je dois vous dire que, lorsque j'en ferai rapport, j'ai l'intention d'attirer l'attention du Sénat sur le temps que la Chambre des communes a pris pour examiner cette mesure qui devait entrer en vigueur le 31 mai. Le Sénat ne l'a reçue qu'il y a deux semaines et a procédé très rapidement.

Je sais que ce n'est pas votre faute, mais le gouvernement a retardé cette mesure pendant six mois aux dépens de tous les contribuables. Je ne sais pas combien ce retard a coûté, mais j'ai l'intention de poser quelques questions à ce sujet. Je crois que les Canadiens devraient savoir combien d'argent est en cause, pour que cela ne se reproduise plus. Dans le seul cas de l'industrie du tabac, on a parlé de 659 millions de dollars.

M. Loiselle: Permettez-moi de dire, monsieur le président, que cela va même plus loin. Une société, ayant appris que d'autres retenaient le produit de la taxe, a demandé et obtenu un remboursement de 200 millions de dollars. Nous n'avions pas le choix, nous avons dû accorder ce remboursement. J'espère que ce renseignement pourra vous être utile.

Le président: Si vous trouvez que nous nous montrons très critiques, vous n'avez pas tort. Ceux qui sont chargés du programme législatif devraient savoir combien une erreur de ce genre peut coûter. Pouvez-vous nous dire, pour notre gouverne, combien d'argent qui aurait dû être remis ne l'a pas été et combien cela coûte au Trésor à un taux d'intérêt raisonnable?

Mme Patricia Malone, chef, Politique législative, Division des taxes de vente et d'accise, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances: Je crains de ne pas pouvoir répondre à cette question parce que nous n'avons aucun moyen de savoir précisément qui remet et qui ne remet pas la taxe.

Le président: Mais vous devez bien avoir une petite idée?

Mme Malone: Nous savons au moins que les sociétés de tabac ne remettent pas la taxe et nous croyons savoir que certaines sociétés pétrolières ne le font pas non plus.

Le président: Est-ce que la grande société pétrolière fait partie de ce groupe?

Mme Malone: Je le crois.

[Text]

The Chairman: Are you running into billions of dollars?

Ms. Malone: Yes, but I am afraid we have not estimated the amount.

Mr. Loiselle: I would think the big companies would be the ones tempted and equipped to do that because they know how to handle money and the smaller companies would probably remit. We do an assessment on a regular basis but we do not compile this information on a week-to-week basis. It is certainly a problem and I would not want to appear to be putting pressure on this committee knowing full well that the pressure should have been put elsewhere.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. We are honoured that you appeared before us and we look forward to perhaps a much more lengthy and more difficult session when we meet on financial institutions in due course.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

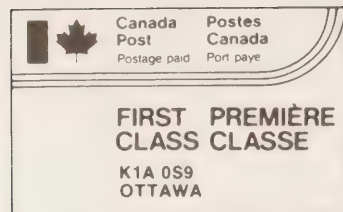
Le président: S'agit-il de milliards de dollars?

Mme Malone: Oui, mais je crains que nous n'ayons pas d'estimation du montant exact.

M. Loiselle: A mon avis, ce sont les grandes sociétés qui sont les mieux placées dans ce cas parce qu'elles savent quoi faire de l'argent. Je crois que les petites sociétés ont tendance à remettre le produit de la taxe. Nous procédons à des évaluations régulières, mais nous ne compilons pas les renseignements d'une semaine à l'autre. C'est certainement un problème. Je ne veux cependant pas donner l'impression d'exercer des pressions sur le Comité. Je sais fort bien que les pressions auraient dû s'exercer ailleurs.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Nous avons été honorés de vous recevoir. Nous aurons probablement une discussion beaucoup plus longue et peut-être plus difficile avec vous lorsque nous passerons à l'examen des institutions financières.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Conference Board of Canada:

Dr. Charles Barrett, Vice-President, Business Research;
Mr. Guy Glorieux, Director, Financial Services Research
Program;
Mr. Stephen Wandfield-Jones, Senior Advisor, Financial
Services Research Program.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. Jack E. Lee, Vice-President;
Mr. George E. Creek, Associate of the Insurance Institute of
Canada;
Mr. John Morin, courtier d'assurances agréé.
Mr. Basil N. Steggle, General Manager.

From the Department of Finance:

Ms. Patricia Malone, Chief, Policy and Legislation, Sales
and Excise Tax Division.

Représentants du «Conference Board» du Canada:

M. Charles Barrett, vice-président, Recherche commerciale;
M. Guy Glorieux, directeur, Programme de recherche des
services financiers;
M. Stephen Wandfield-Jones, premier conseiller, Pro-
gramme de recherche des services financiers.

De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:

M. Jack E. Lee, vice-président;
M. George E. Creek, associé de l'Institution d'assurance du
Canada;
M. John Morin, courtier d'assurances agréé.
M. Basil N. Steggle, directeur général.

Du ministère des Finances:

M^{me} Patricia Malone, chef, Politique et Législation, Groupe
des taxes et d'accise.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, December 12, 1989

Issue No. 13
Fourth Proceedings on:

Bill C-20, An Act to amend the Excise
Tax Act and the Excise Act

Ninth Proceedings on:
Study of Canadian Financial Institutions

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mardi 12 décembre 1989

Fascicule n° 13
Quatrième fascicule concernant:

Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi
sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise

Neuvième fascicule concernant:
Étude des institutions financières
canadiennes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Simard
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEchen, P.C.	Simard
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, November 9, 1989:

“Pursuant to Order,

The Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 9 novembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 12, 1989
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:06 a.m., this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Kirby, Ottenheimer and Simard. (5)

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated November 9, 1989, resumed consideration of Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Ottenheimer moved that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be reported without amendment but with observations.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 10:55 a.m., the Committee adjourned.

At 11:01 a.m., the Committee proceeded to meet in public.

In attendance: From Martineau Walker: Mr. Gerald A. Lacoste, Legal Counsel. *From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the BCE Inc.:

Mr. J. V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief Executive Officer;

Mr. Josef J. Fridman, Vice President and General Counsel.

From Carleton University:

Professor Donald G. McFetridge.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated December 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from BCE Inc. made a statement and answered questions.

It was—

Agreed,—That the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Statement by J. V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief Executive Officer, BCE Inc. to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce” (29 pages—English and French (Exhibit A-11);

Professor McFetridge made a statement and answered questions.

PROCÈS VERBAL

LE MARDI 12 DÉCEMBRE 1989
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 06, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Kirby, Ottenheimer et Simard. (5)

Conformément à son ordre de renvoi du 9 novembre 1989, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Il est convenu,—Que le Comité poursuive sa séance à huis clos.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose que le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit renvoyé sans amendement mais qu'il soit accompagné de certaines observations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 55, le Comité ajourne ses travaux.

À 11 h 01, le Comité poursuit sa séance en public.

Présents: De Martineau Walker: M. Gerald A. Lacoste, conseiller juridique. *De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De BCE Inc.:

M. J. V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction;

M. Josef J. Fridman, vice-président.

De l'université Carleton:

M. Donald G. McFetridge, professeur.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins de BCE Inc. font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Déclaration de M. J. V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction de BCE Inc. devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce» (français et anglais—29 pages) (Pièce A-11);

M. McFetridge fait une déclaration et répond aux questions.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 35, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 12, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11 a.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we welcome as our witness this morning a distinguished representative of his industry, Mr. J.V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief Executive Officer of BCE Inc. Mr. Cyr, I am sure I express the admiration of all members of this committee for the great contribution that you have personally made to the business and economic life of Canada. We are looking forward with a good deal of interest to what you have to say with regard to our study of Canadian financial institutions.

You have probably read this morning's *Globe and Mail*, which indicates that the government seems not to be moving as quickly as was earlier anticipated on bringing down legislation involving financial institutions. I think that means that the work of this committee becomes even more important than it was and that the kind of in-depth study we are doing, thanks to people like you, may be very useful to the government in determining the direction in which things will move.

Our normal procedure is to have you make your opening statement and later to move to questions. Have you any objection to being questioned as you are giving your statement? Sometimes the exuberance of our members makes it impossible to contain them. That is true of the chairman, too. In any case, that is the procedure we follow and with that I ask you to proceed.

Mr. J. V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief Executive Officer, BCE Inc.: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I hope that by the time our session is over, the good words that you have said about us will still apply as we answer the questions you have for us, which I am sure will be profound.

I would first like to thank the committee for the opportunity extended to us to appear here this morning. We have filed a full statement with the clerk of the committee. Therefore, I intend to be brief in my opening remarks. That will really give you an opportunity to explore with us the kind of questions that we have in mind.

I would first like to describe BCE, though I shall be brief. I am sure—I hope so, at least—that all of you are our customers through Bell Canada, but it is BCE which is the most widely held Canadian company. It is listed on 14 exchanges around the world. It has 350,000 shareholders, which is more than three times as many as the next most widely held company. That is one of the most important elements of our brief. Only eight per cent of our shareholders own more than 1,000 shares of BCE. Ours tend to be long-time shareholders, many for several generations, and they look both for secure investment and consistent performance.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 12 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs les sénateurs, nous accueillons ce matin un représentant distingué du secteur des institutions financières en la personne de M. J. V. Raymond Cyr, président-directeur général de BCE Inc. Monsieur Cyr, je suis certain de me faire l'écho de tous les membres de ce Comité en vous exprimant mon admiration pour la grande contribution que vous avez apportée personnellement au monde des affaires et à la vie économique du Canada. Nous attendons avec grand intérêt d'entendre ce que vous avez à nous dire au sujet des institutions financières canadiennes.

Vous avez sans doute lu dans le *Globe and Mail* de ce matin que le gouvernement semble se décider moins vite qu'on l'avait cru à légiférer sur les institutions financières. Les travaux de notre Comité en deviennent encore plus importants, et le genre d'étude fouillée que nous effectuons grâce à des personnes comme vous peut aider considérablement le gouvernement à s'orienter.

Habituellement, les témoins qui comparaissent devant nous font une déclaration liminaire, après quoi nous passons aux questions. Avez-vous des objections à être interrogé pendant votre déclaration? Quelquefois, nos membres n'arrivent pas à contenir leur exubérance, et c'est également vrai du président. Quoi qu'il en soit, c'est la façon dont nous procédons habituellement. Sur ce, je vous donne prendre la parole.

M. J. V. Raymond Cyr, président-directeur général de BCE Inc.: J'espère que les bonnes paroles que vous avez eues à notre endroit seront encore de mise à la fin de la séance, quand nous aurons répondu à vos questions qui, j'en suis certain, ne manqueront pas de profondeur.

Je voudrais d'abord remercier le Comité de l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant lui ce matin. Nous avons remis le texte de notre déclaration au greffier du Comité. Je vais donc tenter d'être bref pour vous donner vraiment l'occasion d'examiner avec nous les questions qui vous intéressent.

J'aimerais d'abord vous présenter brièvement la société BCE. Je suis certain, ou du moins j'espère, que vous êtes tous nos clients par l'intermédiaire de Bell Canada, mais BCE est la société canadienne dont le capital est le plus largement réparti. Elle est cotée à 14 bourses dans le monde. Elle compte 350 000 actionnaires, soit plus du triple de la société qui la suit à ce chapitre. C'est là un des éléments les plus importants de notre mémoire. Seulement 8 p. 100 des actionnaires possèdent au delà de 1 000 actions de BCE. Nos actionnaires ont tendance à garder longtemps, leurs actions souvent pendant plusieurs

[Text]

The main object of our brief, as you know, and the item of particular importance to us this morning is the question of ownership of financial institutions. We think that permitting different ownership is crucial to the enhancement of competition and efficiency in the financial services area. Therefore, our brief simply states that commercial links should be permitted in the proposed legislation.

The other point I would like to stress is the fact that, for any financial institution, access to capital is the single most important factor in ensuring solvency, growth and competitiveness. I think that is one of the things we bring to the table—access to capital. We have seen in the past a number of instances in financial institutions where access to capital has been the one criterion that has determined whether the institution survived or not. The ownership structure of several of those Canadian institutions that have failed was never the real criterion—access to capital at times of crisis is the one most important factor in ensuring the solvency of financial institutions.

In terms of the regulatory framework, I think we support some of the concerns about the risk of abuses, potential conflict of interest and related party transactions. I would just like to state here that Montreal Trust, which we have acquired, will not have any dealings with any of the BCE subsidiaries or affiliates except for the provision of what is called fee-based services. In other words, in terms of loans or other financial transactions, we decided by board resolution last month that all of these companies would be excluded from any financial dealings with Montreal Trust.

The Chairman: But they would use Montreal Trust's services, would they not?

Mr. Cyr: They would use what is called the fee-based services, but not the financial assets of Montreal Trust.

I think those are the three main points that we wish to make this morning: the ownership, which I think is crucial to the competitiveness of the financial institution; the access to capital, which I think a company like BCE does provide; and the regulatory framework, which I think has to be one which recognizes that there are potential conflicts of interest and which deals strictly, up front, with those conflicts of interests. We have decided to go all the way to prevent them totally, but I am not necessarily saying that the same should apply to all financial institutions. I do think this can be highlighted in the financial regulations.

With that, Mr. Chairman, since our brief has been filed with the clerk, we are prepared to entertain any questions that senators might have.

Senator Kirby: I would like some clarification on a comment Mr. Cyr just made. You just mentioned a board decision. Was that a decision of the BCE board?

Mr. Cyr: That was a Montreal Trust board decision.

[Traduction]

générations; ce sont des personnes qui recherchent à la fois un investissement sûr et un rendement constant.

Comme vous le savez, la propriété des institutions financières est le principal sujet de notre mémoire, et c'est une question qui revêt une importance particulière pour nous. Nous croyons qu'il est essentiel de permettre différentes structures de propriété pour favoriser la concurrence et l'efficacité dans le secteur des services financiers. Par conséquent, notre mémoire fait simplement valoir que la loi envisagée devrait autoriser les liens commerciaux.

L'autre point que je voudrais souligner, c'est que l'accès aux capitaux est le principal facteur qui détermine le degré de solvabilité, de croissance et de compétitivité des institutions financières. Et c'est précisément ce que nous avons à offrir, l'accès aux capitaux. Dans le passé, nous avons vu différentes institutions financières pour qui l'accès aux capitaux a été le premier critère de survie. La structure de la propriété n'a jamais été le véritable critère de survie de plusieurs des institutions canadiennes qui ont fait faillite; en période de crise, c'est l'accès aux capitaux qui assure la solvabilité d'une institution financière.

Pour ce qui est du cadre de réglementation, nous partageons certaines des préoccupations exprimées concernant les risques d'abus, les éventuels conflits d'intérêts et les transactions entre sociétés liées. J'aimerais souligner ici que le Montréal Trust, dont nous nous sommes portés acquéreurs, ne transigera avec aucune des filiales et compagnies associées à BCE, sauf pour leur fournir ce qu'on appelle des services à la commission. Autrement dit, aucune de ces sociétés ne pourra effectuer de transactions financières avec le Montréal Trust ou obtenir des prêts; c'est ce que nous avons décidé le mois dernier par résolution du conseil.

Le président: Mais ces sociétés auront recours aux services du Montréal Trust, n'est-ce pas?

M. Cyr: Elles utiliseront ce qu'on appelle les services à la commission, mais non les ressources financières du Montréal Trust.

Ce sont là les trois grands points que je veux souligner ce matin; premièrement, la propriété, qui selon moi est essentielle à la compétitivité de l'institution financière; deuxièmement, l'accès aux capitaux, ce que peut offrir une société comme BCE; et troisièmement, le cadre de réglementation, qui doit tenir compte des possibilités de conflits d'intérêts et les traiter avec fermeté. Nous avons décidé de tout mettre en œuvre pour empêcher qu'ils se produisent mais je ne puis affirmer que cela vaut pour toutes les institutions financières. Je crois qu'on peut souligner la chose dans la réglementation financière.

Là-dessus, M. le président, j'invite les sénateurs à nous poser des questions, puisque nous avons remis le texte de notre mémoire au greffier.

Le sénateur Kirby: J'aimerais quelques éclaircissements au sujet d'une remarque que M. Cyr vient de faire. Vous avez parlé d'une décision du conseil. S'agit-il d'une décision du conseil de BCE?

M. Cyr: C'était une décision du conseil du Montréal Trust.

[Text]

Senator Kirby: Presumably, however, that decision was agreed to by the majority of the shareholders. What percentage of Montreal Trust does BCE have?

Mr. Cyr: BCE has 100 per cent of the shares of Montreal Trust. However, I think you have to recognize, senator, that the board is comprised of a large majority of outsiders. I believe we only have three representatives on the board. The others are independent directors.

Senator Kirby: If I might, there is a second aspect of the ownership issue that I would like to explore. The one which you have addressed in your brief and your comments deals essentially with the commercial linkages. There has been another argument put forward by the banks, which is that widely held ownership is required in order to prevent various types of conflicts of interest—not conflicts of interest as in commercially linked conflicts of interest, just conflicts of interests on behalf of the majority shareholders. Others have argued that the Senate committee in its 1986 report tried to strike a balance. We argued in effect 35 per cent of the financial institutions should be publicly traded, depending on the nature of the vertical integration. I gather from your report you are not in favour of that 35 per cent public float recommendation.

Mr. Cyr: That is right, senator.

Senator Kirby: I ask the question because the Trust Companies Association appeared last week and that question was asked point blank because of the nature of the agreement. I was told they responded, unless I misunderstood, clearly that members of their association, while preferring not to have any constraints, in fact, did not object very strongly to our proposal of 1986. Now you seem to be saying something different. I wonder if you could clarify?

Mr. Cyr: I think our position is quite clear, that there should be no particular percentage set on ownership; the argument about potential conflict, I don't think, is resolved by 35 per cent or even significant ownership. We have seen in the past widely-held financial institutions go under and we have seen closely-held financial institutions go under. It has more to do, as I said, with the access to capital in the time of crisis than anything else; that buttresses the solvency of financial institutions.

Our position is, if I might simply explain that as we made the offer for the acquisition of Montreal Trust we had some discussion with the Quebec authorities in terms of the Quebec position. This is one of the other points I would like to make this morning; if we were to pursue the federal and provincial jurisdiction question and regulatory treatment, I think it would be very useful. During the Quebec discussion, as you know, the position there is that it is not necessarily a trust company that would have to be public but that you could, in fact, consider yourself public via the ownership of 65 per cent at whatever percentage of a financial holding, rather than of the individual financial institution.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: J'imagine cependant que cette décision a été approuvée par la majorité des actionnaires. Quel pourcentage des actions du Montréal Trust la société BCE détient-elle?

M. Cyr: BCE possède la totalité des actions du Montréal Trust. Cependant, vous devez reconnaître qu'une grande majorité des personnes qui siègent au conseil sont de l'extérieur. Je crois que le Montréal Trust a seulement trois représentants au conseil. Les autres membres sont des directeurs indépendants.

Le sénateur Kirby: Si vous permettez, j'aimerais examiner un autre aspect de la question de la propriété. Dans votre mémoire et dans vos observations, vous avez traité essentiellement de la propriété sous l'aspect des liens commerciaux. Or, les banques ont fait valoir un autre argument, à savoir que le capital doit être largement réparti si l'on veut éviter les conflits d'intérêts de toutes sortes; non pas les conflits d'intérêts créés par les liens commerciaux, mais tout simplement les conflits d'intérêts des actionnaires majoritaires. D'aucuns ont maintenu que, dans son rapport de 1986, le Comité sénatorial avait essayé de trouver un juste équilibre en la matière. Nous avions en effet proposé que 35 p. 100 des actions d'une institution financière soit émises dans le public, selon la nature de l'intégration verticale. Je conclus d'après votre rapport que vous n'êtes pas en faveur d'une telle mesure.

M. Cyr: Cela est exact.

Le sénateur Kirby: Je vous pose cette question parce que l'Association des compagnies de fiducie a comparu la semaine dernière et que cette question a été posée à brûle-pourpoint à cause de la nature de l'entente. Sauf erreur, les membres de cette association ont répondu clairement que, même s'ils préféreraient n'avoir aucune restriction, ils ne sont pas tellement opposés à la proposition que nous avons formulée en 1986. Ce que vous me dites maintenant ne semble pas aller dans le même sens. Pouvez-vous me donner des éclaircissements?

M. Cyr: Je crois que notre proposition est tout à fait claire, et c'est qu'il ne faudrait fixer aucun pourcentage particulier en la matière; je ne crois pas qu'en émettant 35 p. 100 d'actions dans le public ni même un pourcentage considérablement plus élevé, on éliminerait les risques de conflits d'intérêts. On a vu dans le passé des institutions financières à capital largement réparti faire faillite, tout comme des institutions à capital fermé. Je l'ai dit, la survie est davantage liée à l'accès aux capitaux en période de crise qu'à n'importe quel autre facteur; c'est ce qui soutient la solvabilité de l'institution financière.

Ce que nous avons fait, si je peux simplement m'expliquer, c'est qu'au moment de présenter une offre pour l'acquisition du Montréal Trust, nous avons eu des discussions avec les autorités québécoises pour connaître leur position; c'est d'ailleurs en autre aspects dont j'aimerais vous entretenir ce matin. Si nous devons poursuivre notre examen des compétences respectives du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que de la réglementation, je crois que cela serait très utile. Comme vous le savez, le Québec est d'avis que ce n'est pas nécessairement la société de fiducie qui doit être publique mais que en fait, vous pouvez vous considérer public si vous possédez 65 p. 100 d'un pourcentage déterminé d'une société de portefeuille et non d'une institution financière individuelle.

[Text]

Our view is that a company like BCE, which has 350,000 shareholders, is a publicly-held company. The majority of its directors are external directors and, the same as in the U.S., one should see through the chain of ownership and say, "Well, the eventual owner is already public and Canadian-owned to a very large extent and, therefore, should not be required to have public ownership at the level of the financial institution in which it participated". I do not think that is required.

The duty of the elected independent directors of BCE would be to—and obviously the independent director of Montreal Trust—to carry out the shared duty of any external directors. Therefore, in our mind we do not see what is gained by that.

If I might just add a personal comment. If you look at a number of financial institutions today—and I am taking them in the whole context of the very small to the large ones—I think you will find a number of them will not survive and, therefore, would have to be absorbed by somebody else or be owned by somebody like BCE. I think in the coming years these financial institutions will not survive if you impose those kinds of restrictions—35 per cent public ownership—because in any period of difficulty, you cannot get access to capital.

Senator Kirby: Would you be in favour of removing the 10 per cent rule from the banks? Your logic would seem to lead you inexorably to that conclusion.

Mr. Cyr: If you would permit, I personally think it would be appropriate to do that, from our standpoint, and I think from the standpoint of many other Canadian corporations. On the other hand, we also recognize the longstanding tradition and the particular reason why these ownership restrictions at the bank level, particularly the Schedule A banks, were put in. They were political sovereignty questions, foreign ownership questions, and I think, if it was decided to leave the banks outside of the Act, then we would have no particular axe to grind.

Senator Kirby: But then your implication is that the three big trust companies, Canada Trust, Montreal Trust and Royal Trust—I am using your words for a minute—the sovereignty issues that applied to the banks—I agree with you that is the history of the 10 per cent rule—the same conditions do not apply to these major trust companies and I guess my question would be why?

Mr. Cyr: I think simply because, while you may consider and we may also consider Montreal Trust to be large, when measured by standards for banks, it is small. Montreal Trust is not big. It is reasonably national in scope. It offers all sorts of diverse services and is well capitalized. It is no match for the Royal Bank. I would not intimate that. Therefore, the trust company, in terms of the market share of financial services, if you exclude those things that have made the trust company distinct, like corporate fiduciary duties, is really very small in total, and there are many more trust companies than there are banks in Canada. Therefore, as you look at the trust companies, both big and small, I think they have been treated not at all equally. It is sort of saying we should not see the same

[Traduction]

Nous croyons qu'une société comme BCE, qui a 350 000 actionnaires, est une société publique. La majorité des directeurs sont indépendants et, tout comme aux États-Unis, il faudrait remonter la chaîne des actionnaires et se dire «Bon, le propriétaire en bout de ligne est déjà une société publique à forte participation canadienne et, par conséquent, la règle de la propriété publique ne devrait pas s'appliquer au niveau de l'institution financière qui fait partie du groupe». Je ne crois pas que cela soit nécessaire.

Les directeurs indépendants qui sont élus au conseil de BCE auraient pour rôle évident, tout comme, bien sûr, le directeur indépendant du Montréal Trust, de s'acquitter des fonctions communes à tous directeurs externes. De ce côté, nous ne voyons pas en quoi les choses seraient améliorées.

Je me permettrai d'ajouter une remarque personnelle. Regardez les institutions financières d'aujourd'hui, je veux parler des très petites comme des très grandes, et vous verrez que certaines d'entre elles ne survivraient pas et qu'elles devraient être absorbées par une autre société ou encore détenues par une société comme BCE. Je crois que, dans les années à venir, ces institutions financières ne survivront pas si vous imposez des restrictions comme la règle des 35 p. 100 de propriété publique, parce qu'à la moindre difficulté, il devient alors impossible d'avoir accès à des capitaux.

Le sénateur Kirby: Souhaitez-vous l'abolition de la règle de 10 p. 100 applicable aux banques? Votre raisonnement semble mener tout droit à cette conclusion.

M. Cyr: Personnellement, je crois que c'est ce qu'il faudrait faire, du moins en ce qui nous concerne et, je crois, en ce qui concerne de nombreuses autres sociétés canadiennes. Par contre, nous sommes également conscients de la tradition bien établie et des raisons particulières qui ont amené l'introduction de ces restrictions au niveau des banques, particulièrement les banques de l'annexe A. Il y avait des questions de souveraineté politique, de propriété étrangère et, s'il a été décidé d'exclure les banques du champ d'application de la loi, nous ne trouvons rien à y redire.

Le sénateur Kirby: Je reconnais, pour reprendre vos mots, que les questions de souveraineté ont joué dans le cas des banques et que c'est ce qui a donné naissance à la règle des 10 p. 100, mais ce que vous dites donne à penser que ces mêmes conditions ne s'appliquent pas aux trois grandes sociétés de fiducie que sont le Canada Trust, le Montréal Trust et le Trust Royal, et je vous demande pourquoi?

M. Cyr: Tout simplement parce que, même si vous pouvez trouver, et nous aussi, peut-être, que le Montréal Trust est une grande société, elle est petite d'après les normes applicables aux banques. Elle a une envergure nationale raisonnable, elle offre toutes sortes de services diversifiées et elle est bien capitalisée. Mais elle ne peut se comparer à la Banque Royale. Je ne veux rien insinuer de tel. Si vous excluez les aspects propres aux sociétés de fiducie comme les obligations fiduciaires, vous allez constater que la part du marché des services financiers occupée par la société de fiducie est en réalité très restreinte et qu'il y a beaucoup plus de sociétés de fiducie qu'il n'y a de banques au Canada. Je crois donc que les sociétés de fiducie, grosses et petites, n'ont pas du tout été traitées de façon égale.

[Text]

restrictions at the bank level but we would understand if these restrictions of ownership at the bank level stayed there.

Senator Kirby: But they should not be applied to the large trust companies on the grounds they are not big enough to count?

Mr. Cyr: Yes. I think it also does not serve any purpose. It seems to me that Montreal Trust, and that is strictly an opinion but it is substantiated, I think if you go back in history, Montreal Trust, by itself, would not survive. It would have to be associated with some other trust company. In other words, you would have to see an aggregation of the trust companies themselves or you would have to see somebody else like BCE coming in to participate.

Senator Kirby: That of course is the history of Canadian banks. I have just one last comment, Mr. Chairman.

Let me explain to you the difficulty I have with your position. It seems to me the deposit-taking institutions are deposit-taking institutions and yet you seem to be drawing a distinction between trust companies and banks for lots of historical reasons. My question is that distinction in today's age, with today's technology, is a phony distinction; and, therefore, does it not make sense to look at the act governing deposit-taking institutions regardless of whether or not they happen to be called trust companies or happen to be called banks because you have to accept that difference to get to the point you were in terms of saying treat trust companies one way and banks another. I have difficulty understanding why deposit-taking institutions should not be governed by a single act called deposit-taking institutions.

Mr. Cyr: I think what I said is that the banks should be treated the same way as the trust companies, but I do understand that there were historical reasons and other reasons why the banking system might have been treated a certain way. This may come as no surprise, that in a home-sort of environment, in BCE, we always felt that Bell Canada, as a utility, has been treated differently than other telephone companies in Canada, and the reason the government has already given is that it is so large and it does permeate, and once you set the policy tone for a company like that you set the tone for the telephone policy in Canada. I understand that, the government might want to do that with the banks, and it set certain tones in regard to how financial institutions would operate and then lets all the other smaller players operate differently.

The Chairman: Just following up on what Senator Kirby said. You have indicated that although your trust company is not among the giants, and that you do not compare with banks, there are trust companies that are as big or nearly as big as say a smaller Schedule A bank. Why differentiate when, in fact, trust companies will be as big as banks, in my opinion, not many years down the line, as big as many Schedule A banks

[Traduction]

Ça revient à dire que nous ne devrions pas connaître les mêmes restrictions au niveau des banques, mais que nous comprendrions que ces restrictions en matière de propriété soient maintenues au niveau des banques.

Le sénateur Kirby: Mais elles ne devraient pas s'appliquer aux grandes sociétés de fiducie, parce que celles-ci ne sont pas assez importantes pour faire une différence?

M. Cyr: C'est exact. Je crois que cela ne servirait à rien. D'après moi, et c'est là une simple opinion mais une opinion fondée, si l'on sondait un peu l'histoire, on verrait que le Montréal Trust ne pourrait survivre tout seul. Il devrait être associé à quelque autre société de fiducie. Autrement dit, il faudrait que les sociétés de fiducie se regroupent ou qu'une société comme BCE y participe.

Le sénateur Kirby: Il s'agit évidemment de l'histoire des banques canadiennes. Monsieur le président, j'aurais une dernière observation à formuler.

Je vais vous dire pourquoi je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre position. Pour moi, une institution de dépôt est une institution de dépôt, un point c'est tout, et pourtant, vous invoquez un tas de raisons historiques pour faire une distinction entre les sociétés de fiducie et les banques. Ma question est la suivante : À notre époque, avec la technologie d'aujourd'hui, une telle distinction n'est-elle pas illusoire? Ne serait-il pas logique de considérer la loi régissant les institutions de dépôt indépendamment du fait que ces institutions s'appellent des sociétés de fiducie ou qu'elles s'appellent des banques? À moins d'établir cette différence, on ne peut affirmer, comme vous le desiez, qu'il faut traiter les sociétés de fiducie d'une façon et les banques d'une autre façon. J'ai peine à comprendre pourquoi les institutions de dépôt ne devraient pas être toutes régies par une seule et même loi sur les institutions de dépôt.

M. Cyr: Je crois avoir dit que les banques devraient être traitées comme les sociétés de fiducie mais je comprends les raisons historiques et autres qui expliquent pourquoi le système bancaire est traité d'une certaine façon. Vous ne serez pas surpris d'apprendre que nous avons toujours trouvé à BCE que Belle Canada, en tant que service public, a été traitée différemment des autres compagnies de téléphone au Canada. Le gouvernement a expliqué que cette compagnie est tellement grande et tellement englobante que la politique établie en ce qui concerne une compagnie de cette taille colore la politique s'appliquant à l'ensemble des services téléphoniques au Canada. Je comprends que le gouvernement veuille agir de la même façon avec les banques, qu'il règle ainsi en partie le fonctionnement des institutions financières, et qu'il laisse ensuite les autres joueurs de moindre calibre fonctionner différemment.

Le président: J'aimerais poursuivre sur ce que le sénateur Kirby vient de dire. Vous avez indiqué que, même si votre société ne figure pas parmi les géants de la fiducie et que vous ne la comparez pas aux banques, il existe des sociétés de fiducie aussi grandes ou presque aussi grandes que, disons, une petite banque de l'Annexe A. Pourquoi alors établir une différence puisque, en fait, selon moi, les sociétés de fiducie seront

[Text]

the way they are developing. Does that make any difference to your thinking and why should they not be treated the same other than the fact of your historic reference?

Mr. Cyr: Again, Mr. Chairman, I would think there should be no difference. I think our position is that there should be no difference in the ownership limitations, or otherwise. What I have said is that we do recognize the historical relationship and the reasons that initially created the ownership limitations, and if it is decided in public policy to keep those, then we will not necessarily think it is a good idea but we will agree with it. I think to make that distinction between them is sort of being able to say, "Well, if there is a public policy limitation on Schedule A banks, that is fine, but we surely do not think it should apply to the trust companies." Mr. Chairman, it has really nothing to do with the size. I was simply trying to make the distinction on the bank that you do have different functions and there are still corporate fiduciary functions in trust companies, for example, that are not in the banks. Once you set the tone of public policy in regard to the banks, then it should carry similarly with the other financial institutions. I just give as an example the policy in regard to service charges. Once you do that with the banks and get them to do certain things, it carries through in the rest of the financial institutions. Everyone else follows that lead because the banks represent a big portion of the financial services industry in Canada.

Senator Ottenheimer: I should like to ask to what extent the Free Trade Agreement has created additional opportunities for Canadian financial institutions and, if it has created such opportunities in any significant manner, to what extent Canadian financial institutions are availing themselves of those opportunities.

The Chairman: You might include problems as well.

Mr. Cyr: That is right. It may be a bit early to assess what opportunities there are, if any, because they are not too evident to me yet.

We have just had the opportunity to deal, for example, with our bankers in Europe, for example, UBS or Nomura Securities in Tokyo. The one thing that we find—and call it normal nationality ties, or whatever—is that financial institutions have to have a strong national base. In order to translate that outside in another country, it has to be at the level of corporate financing rather than at the level of personal banking, including deposit taking.

So that the opportunities are not yet quite apparent. They may very well be there in the future, but it is a bit early to tell yet. For our part, it will be some time before we want to move out internationally. We want to assess the situation, the advantages and disadvantages quite a bit more.

One thing that you find, and particularly so with financial services, is that it is very much related to the current economic

[Traduction]

aussi importantes que les banques de l'Annexe A dans quelques années, d'après la façon dont elles se développent? Qu'en dites-vous? Et pourquoi ne devraient-elles pas être traitées de la même façon, si l'on oublie les raisons historiques que vous avez évoquées?

M. Cyr: Encore une fois, monsieur le président, nous estimons qu'il ne devrait y avoir aucune différence pour ce qui est des restrictions en matière de propriété ou autrement. Ce que j'ai dit, c'est que nous sommes conscients des relations et des raisons historiques qui ont été à l'origine de ces restrictions et que, si le gouvernement décide de les maintenir, nous ne trouverons pas nécessairement que c'est une bonne idée mais nous allons l'accepter. Pour moi, établir une distinction entre les deux, c'est un peu comme dire: «La politique officielle impose peut-être des limites aux banques de l'Annexe A, mais ces limites ne devraient certainement pas s'appliquer aux sociétés de fiducie». Monsieur le président, tout cela n'a vraiment rien à voir avec la taille de l'entreprise. J'ai simplement voulu montrer qu'il y a des différences de fonctions et que les sociétés de fiducie remplissent encore des fonctions fiduciaires collectives que les banques n'ont pas. Dès que l'on a donné le ton à la politique officielle concernant les banques, on devrait faire de même pour les autres institutions financières. Je puis donner comme exemple la politique concernant les frais de service. Lorsque vous prenez des mesures à l'égard des banques, que vous leur faites faire certaines choses, cela se répercute sur les autres institutions financières. Tout le monde suit cet exemple, car les banques sont un élément important de l'industrie des services financiers au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais savoir si l'Accord de libre-échange a réellement ouvert de nouvelles perspectives pour les institutions financières canadiennes et, si c'est le cas, dans quelle mesure ces institutions en profitent.

Le président: Vous pourriez également nous parler des problèmes.

M. Cyr: C'est exact. Il est peut-être un peu tôt pour évaluer les perspectives nouvelles, s'il y en a bien entendu, parce qu'elles ne m'apparaissent pas évidentes.

Nous n'avons eu l'occasion que de traiter avec nos banquiers en Europe, avec UBS par exemple, ou avec Nomura Securities à Tokyo. Ce que nous constatons—appelez cela les liens nationaux normaux si vous voulez—c'est que les institutions financières doivent avoir une forte assise nationale. Pour se donner de telles assises dans un autre pays, les institutions doivent se faire une clientèle parmi les entreprises, en leur offrant, par exemple, des services de financement plutôt que de s'occuper d'activités à d'autres niveaux, comme accepter des dépôts.

Par conséquent, les possibilités ne sont pas encore très apparentes. Il pourrait y en avoir à l'avenir, mais il est trop tôt pour le savoir. Pour notre part, nous ne sommes pas encore prêts à nous lancer sur les marchés internationaux. Nous voulons évaluer la situation et peser encore les avantages et les inconvénients.

L'une des choses que l'on constate, surtout dans le cas des services financiers, c'est que la situation économique du pays

[Text]

situation in the country. Unlike a manufacturer, where you are exporting or simply making the same product in another country, financial institutions relate closely to the conditions prevailing in each country. Consequently, you have to know that very well. There is no doubt that we know the conditions in Canada much better than those in the U.S. But if we ever did anything we would have to do it from the point of view of being able to extend primarily our corporate financing activities rather than personal services. I do not see much point in simply being the owners of a bank in southern California or Texas; it would do absolutely nothing for us.

Senator Ottenheimer: I wish to follow up with the same kind of question, but with respect to Europe 1992.

Your brief points out that reciprocity of access will be the criterion that the European Community will be implementing; that many European financial institutions have commercial links; and that if commercial linkage is continued to be prohibited in Canada, Canadian institutions would be at a disadvantage to European competitors.

The question is: If the prohibition of linkage for Canadian institutions was abolished would you see any significant opportunities for Canadian financial institutions in Europe as a result of Europe 1992 and under the principle of reciprocity?

Mr. Cyr: I see opportunities, but whether or not I would see significant opportunities in relationship to our size is something that would have to be better defined. The removal of this ownership restriction would result in our institutions not being swallowed up by foreigners.

At BCE we had the opportunity to look at the Commerce Group, a long-term institution in Quebec which was founded before Bell Canada. It operated successfully in Quebec, and operated outside Quebec for a while. It was swallowed up by a foreigner on the basis that it could not be sold to a Canadian institution.

With these kinds of constraints, and as long as the other financial institutions in Canada—and other financial institutions could have bought the Commerce Group—decide that they are already in the same business and do not need those companies, then there is no other place to go but to foreigners. One of the consequences would be the disappearance of a number of Canadian-owned companies in that regard.

Obviously, at the moment we do not have reciprocity in that regard. The first priority is to permit us to have discussions with Canadian financial institutions to ensure that they remain Canadian.

To answer your first question, there would be opportunities in Europe 1992. We would probably forge ties rather than make significant investment. Financial institutions work with our sort of Canadian companies, which Montreal Trust has been involved with for a while. As they expand themselves into Europe I think that we would have an opportunity to work with them. However, I do not particularly see, because in four or five years from now we may do something entirely different—any real advantage for a company like ourselves to have

[Traduction]

est un facteur important. Contrairement à un fabricant, qui se contente d'exporter ou de fabriquer le même produit dans un autre pays, les institutions financières doivent s'adapter aux conditions qui existent dans chaque pays. Par conséquent, elles doivent très bien les connaître. Nous connaissons beaucoup mieux la situation au Canada qu'aux États-Unis. Mais, si nous voulons pénétrer ce marché, il faudra pouvoir élargir nos activités de financement des entreprises plutôt que les services personnels. Je ne vois pas à quoi cela nous servirait d'être propriétaires d'une banque dans le sud de la Californie ou au Texas; cela ne nous donnerait absolument rien.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais vous poser une question dans la même veine, mais concernant l'Europe de 1992.

Votre mémoire souligne que la Communauté européenne exigera la réciprocité d'accès, que de nombreuses institutions financières européennes ont des liens commerciaux et que si de tels liens continuent d'être interdits au Canada, les institutions canadiennes seront désavantagées par rapport à leur concurrents européens.

Voici ma question: si l'on cessait d'interdire aux institutions canadiennes d'établir de tels liens, est-ce que la création du grand marché de 1992 et le principe de la réciprocité offriraient aux institutions financières canadiennes des possibilités intéressantes en Europe?

M. Cyr: Oui, il y aurait des possibilités, mais je ne sais pas si ces possibilités seraient importantes, compte tenu de notre taille. C'est quelque chose qu'il faudrait éclaircir. La suppression de cette restriction éviterait à nos institutions d'être rachetées par des étrangers.

À la BCE, nous nous sommes intéressés au Groupe Commerce, une institution québécoise qui existait depuis longtemps; en fait, elle a été créée avant Bell Canada. Ses affaires marchaient très bien au Québec et, pendant un certain temps, à l'extérieur du Québec. Elle a été absorbée par des étrangers parce qu'elle ne pouvait pas être vendue à une institution canadienne.

Étant donné ces restrictions et tant que les autres institutions financières au Canada—et il y en a qui auraient pu racheter le Groupe Commerce—décideront qu'elles œuvrent dans le même secteur et qu'elles n'ont pas besoin de ces compagnies, il n'y aura pas d'autres possibilités que de se tourner vers des étrangers. L'une des conséquences pourrait être la disparition d'un certain nombre de sociétés appartenant à des Canadiens.

Évidemment, il n'y a pas encore de réciprocité à cet égard. La première priorité est de nous permettre de discuter avec les institutions canadiennes pour s'assurer qu'elles resteront entre les mains de Canadiens.

Pour répondre à votre première question, oui, il y aura des possibilités dans l'Europe de 1992. Nous nous créerons probablement des liens plutôt que d'investir des sommes importantes. Les institutions financières font affaire avec des entreprises canadiennes comme la nôtre, avec lesquelles la compagnie Montréal Trust traite depuis quelque temps. Lorsqu'elles commenceront à s'établir en Europe, je pense que nous pourrions faire affaire avec elles. Cependant, je ne vois pas de véritable avantage à ce qu'une entreprise comme la nôtre investisse

[Text]

significant investment directly in a financial institution in Europe. But we would establish links that would make it useful. On that basis, reciprocity is paramount.

Senator Ottenheimer: With respect to the prohibition of commercial links and that being a possible impediment in terms of activity in Europe do you see the prohibition of commercial links; in a Canadian context, as being pejorative?

Mr. Cyr: I think so. That is why I intimated that I felt that that was the most important consequence of the prohibition of commercial links.

For example, if one could surmise what a company like BCE might do in the field of financial services, we do not want to be the biggest, the largest, or whatever. Financial services is a sector of phenomenal growth and we want to participate in that growth. We have now acquired one interesting—not to call it significant on its own, but compared to other financial institutions it has its limitations—trust company.

One could surmise that a company like ourselves, through a financial holding, would want to be involved in other financial products, and that is where the prohibition becomes significant, for example, in the casualty insurance business. For some unknown reason the banks think that being the owners of a life insurance company is the greatest thing that could happen to them. I sat as a director on the board of the fifth largest life insurance company in Canada for ten years. We know what makes these companies tick as compared to the casualty business. Financial institutions, in regard to servicing the public, are particularly well placed to service the casualty business—that is, car or house insurance. This is something that you can do just as well at a counter in any financial institution. Life insurance is something that you have to sell to someone, and you are not going to go to a clerk at a bank counter where all of a sudden he is going to sell you \$100,000 worth of life insurance business. That is not the way it works. We have to sell mutual funds and life insurance as opposed to people going to a counter to buy the casualty. That would be the first consequence I would see in which the limitation or the prohibition that we have today is preventing us from offering other financial services.

For example, the caisses populaires in Quebec have 40 per cent of the market in terms of retail banking. They are doing very well—much better than expected—in their own casualty business. You will recall that it was estimated that they would have 2 per cent of the casualty market after five years. I think they reached that point in the first six months. They are going to do very well because they are the only one at the moment that are in the position to offer that service.

Senator Ottenheimer: Are the insurance companies—both life and property—the main proponents of a continuation of the status quo in terms of prohibiting linkage?

[Traduction]

directement des sommes importantes dans une institution financière en Europe—il se peut que je me trompe, car dans quatre ou cinq ans nous ferons peut-être quelque chose d'entièrement différent. Mais nous établirions des liens qui nous seraient utiles. À cet égard, la réciprocité est essentielle.

Le sénateur Ottenheimer: Vous dites que l'interdiction des liens commerciaux pourrait être un obstacle aux activités en Europe, croyez-vous qu'elle a des effets négatifs à l'intérieur du Canada?

M. Cyr: Je crois que oui. C'est pourquoi j'ai dit que, selon moi, c'était la principale conséquence de l'interdiction des liens commerciaux.

Par exemple, BCE n'a pas l'ambition de devenir la plus grande institution financière mais, comme le secteur des services financiers a connu une croissance phénoménale, nous aimerions y prendre part. Nous possédons maintenant une compagnie fiduciaire intéressante, quoique pas très grande, quand on la compare aux autres institutions financières, elle a ses limites.

On pourrait supposer qu'une société comme la nôtre aimerait, par l'entremise d'une entreprise financière, offrir d'autres produits et c'est là que l'interdiction fait sentir ses effets. Prenons l'exemple de l'assurance contre les risques divers. Pour une raison que j'ignore, les banques pensent qu'il ne pourrait rien ne leur arriver de mieux que de devenir propriétaires d'une compagnie d'assurance-vie. J'ai été membre du conseil d'administration de la cinquième compagnie d'assurance du Canada pendant dix ans. Nous savons comment fonctionnent ces compagnies, et ce n'est pas du tout la même chose que les compagnies d'assurance contre les risques divers. Les institutions financières sont particulièrement bien placées pour offrir des services d'assurance contre des risques divers, c'est-à-dire assurer les automobiles et les résidences. C'est ce que font ces compagnies d'assurance. Mais c'est un service qui pourrait tout aussi bien être offert au comptoir de n'importe quelle institution financière. L'assurance-vie, c'est autre chose. Il faut convaincre quelqu'un d'en acheter. Ce n'est pas tout à coup le préposé à un comptoir bancaire qui vous proposera pour 100 000 \$ d'assurance-vie. Ce n'est pas comme cela que cela se passe. Les gens peuvent se présenter à un comptoir pour acheter de l'assurance contre les risques divers, mais il faut faire des démarches pour leur vendre des fonds mutuels et de l'assurance-vie. C'est ce que je vois comme première conséquence de la restriction de l'interdiction d'offrir d'autres services financiers.

Par exemple, les caisses populaires du Québec contrôlent 40 p. 100 du marché des services bancaires de détail. Elles ont beaucoup de succès dans la vente d'assurances contre les risques divers, beaucoup plus qu'on ne l'aurait cru. Vous vous rappellerez que l'on prévoyait qu'elles obtiendraient 2 p. 100 du marché de l'assurance contre les risques divers après cinq ans. Je pense qu'elles ont atteint ce niveau dans les premiers six mois. Leurs affaires vont très bien, car elles sont les seules, à l'heure actuelle, à pouvoir offrir ce service.

Le sénateur Ottenheimer: Est-ce que les compagnies d'assurance, tant les compagnies d'assurance de biens que les compagnies d'assurance-vie, sont les principales partisans du maintien du statu quo en ce qui concerne les liens commerciaux?

[Text]

Mr. Cyr: Senator, my understanding is that the life insurance companies, which are primarily mutual, are the main protagonists of the status quo. Because there is no overly significant player in the casualty business, we have a large number of foreign companies operating in Canada. The casualty businesses are already very competitive, so I do not see the same sense of status quo. You saw in the last ten days or two weeks that USF & G was sold to Central Capital here, which was a foreign-owned company.

The Chairman: Following up on that, you indicated earlier—and this re-emphasizes your number one point that you would like to make—that commercial links should be permitted. Would you extend that to schedule A banks to enable them to have commercial links?

Mr. Cyr: Mr. Chairman, it depends upon whether you are talking about upstream or downstream commercial links. We are not for or against it. In terms of public policy, if it was felt that the schedule A banks could be involved in other links, we would be quite prepared to work within that framework. Whether or not that serves any useful purpose is a good question. For example, we surely would not see Montreal Trust being in a downstream commercial link. We think that should be done upstairs, hopefully by companies like ours, that are publicly held. Therefore, we have always felt that the upstairs financial links or commercial links, even for the banks, were not a problem as I said earlier. But I think we would be prepared to live with the downstairs commercial links for the banks if they were allowed to get into anything. There should be a regulatory constraint, and it should be made very clear that if you are going to do that, you should not do that with bank capital, but it should be capital which is not used for calculating the financial ratios that are directly involved in the downstairs company.

Senator Kirby: No double dipping.

Mr. Cyr: No double dipping. That is why, in our case, if we ever do anything else in the financial services field, it would be done by BCE or by a financial holding company, not by Montreal Trust directly.

The Chairman: You take a very wide view of the whole restrictive policy that has been followed in the four pillar legislation. Would you go so far as to say that one act could cover all financial institutions?

Mr. Cyr: Mr. Chairman, as I say, I was involved as a director of one of the large insurance companies for about 10 years, and I was the director of a bank for approximately 12 or 13 years before the acquisition of Montreal Trust, and they have certain peculiarities. There are many technical matters that are dealt with in the Trust Act, and I do not think it would be for me to say whether or not they could be contained within a single act.

The reason we take a rather detached and large view of this is that it is clear that even with the fact that there have been discussions on ownership and the elimination of certain restric-

[Traduction]

M. Cyr: Sénateur, je crois savoir que les compagnies d'assurance-vie, qui sont surtout des mutuelles, sont les principales partisans du statu quo comme il n'y a pas, dans le secteur de l'assurance contre les risques divers, un joueur prédominant, il y a un grand nombre de compagnies étrangères installées au Canada. Le secteur des assurances contre les risques divers est très compétitif, et on n'y retrouve pas le même intérêt pour le statu quo. On a vu dans les derniers dix jours ou deux semaines, que la compagnie d'assurance USF & G a été vendu à la *Central Capital*, une société étrangère.

Le président: Dans le même ordre d'idée, vous avez indiqué plus tôt—et cela rejoint le premier point que vous vouliez faire ressortir—qu'il faudrait permettre les liens commerciaux. Selon vous, est-ce que les banques de l'annexe A devraient, elles aussi, avoir le droit d'établir des liens commerciaux?

M. Cyr: Monsieur le président, cela dépend s'il s'agit de liens commerciaux en amont ou en aval. Nous ne sommes ni pour ni contre. Si la politique officielle consistait à permettre aux banques de l'annexe A d'établir des liens commerciaux, nous serions tout à fait prêts à nous en accommoder. Quant à savoir si cela serait utile ou non, c'est une bonne question. Par exemple, Montréal Trust n'établira certainement pas de liens commerciaux dans le secteur aval. Nous pensons que cela doit se faire en amont, de préférence par des entreprises comme la nôtre qui sont des sociétés ouvertes. Nous avons toujours cru que les liens financiers en amont, ou liens commerciaux, ne posaient pas de problème, même pour les banques, ainsi que je le disais tantôt. Mais je pense que nous pourrions nous habituer au fait que les banques aient des liens commerciaux en aval, si elles pouvaient offrir tous les services. Il devrait y avoir une restriction réglementaire très claire, c'est-à-dire que si les banques voulaient établir des liens commerciaux elles ne devraient pas pouvoir le faire avec leur propre capital; elles devraient utiliser du capital qui ne sert pas à calculer les ratios financiers de la société en aval.

Le sénateur Kirby: Il ne faudrait pas qu'elles puisent aux deux sources.

M. Cyr: Non. C'est pourquoi, dans notre cas, si jamais nous offrons d'autres services financiers, ce sera la BCE ou une société de portefeuille financière qui s'en chargera, pas Montréal Trust.

Le président: Vous avez une vue très large de la politique restrictive qui se reflète dans les lois sur les quatre piliers. Iriez-vous jusqu'à dire s'il suffirait d'une seule loi pour régir toutes les institutions financières?

M. Cyr: Monsieur le président, comme je l'ai déjà mentionné, j'ai été directeur de l'une des grandes compagnies d'assurance pendant environ 10 ans et j'ai été directeur d'une banque pendant 12 ou 13 ans avant l'acquisition de Montréal Trust. Chacune a ses particularités. La Loi sur les compagnies fiduciaires traite de plusieurs aspects techniques, mais je ne pense pas que ce soit à moi de dire s'il serait possible ou non de tout couvrir dans une seule loi.

La raison pour laquelle nous sommes plutôt détachés et que nous avons une vue assez large, c'est que même s'il n'y a pas en unanimité au sujet de la propriété et de l'élimination de certai-

[Text]

tions, the move by certain provinces to permit commercial links has been beneficial to the marketplace and has increased the level of competition, which is what it is all about. I think at the end of the day someone has to say who benefits, and I think the consumer has to benefit. Even though it has been deregulated slowly, some of the moves by the provinces which were for other reasons have actually increased the competition, have benefited the consumer, and we are all for it.

The other reason we take a very large view is that you have to understand that we operate in some very significant regulated industries both in terms of gas, transportation, the telephone business, et cetera. We are used—possibly more than are other people—to being regulated, hammered, in the public eye and our life is an open book.

The Chairman: You have learned to live with governments.

Mr. Cyr: That is right, and I think from that standpoint we are more flexible, and we do understand that there are public policy questions that sometimes colour what the government would do in certain instances.

Senator Kirby: Mr. Cyr, I would like to ask you a question that relates to your brief, but to which other trust companies have alluded. In your brief you point out that if there continues to be inconsistent policy between the federal and provincial governments, one potential solution for trust companies is simply to transfer their charter to a provincial area of jurisdiction. What are the business consequences of doing that? To put it another way, in light of the fact that you are operating under an act that was last amended in 1932, I do not know why you have not done that already.

Mr. Cyr: Senator, as you know, at the moment we are sitting on the fence. One of our subsidiaries, Montreal Trust, is provincially regulated, and then we have another company which is federally regulated, but for which all of the paperwork has been done to have it provincialized. We have not done that because we are waiting for this piece of legislation to come about. For those who have not read the *Globe and Mail* this morning, there are certain intimations that Montreal Trust is already using the powers under the provincial companies legislation to do certain things that it could not do under federal charters. So at the moment you could say that we are having our cake and eating it too.

Senator Kirby: But from a business standpoint, it does not matter.

Mr. Cyr: I do not think from the business side that it matters. What does matter is that there is harmonization; and as more provinces harmonize, rules will become imperative for those trust companies. Ultimately if we could get to a stage at which all provinces would be totally harmonized, then it would make absolutely no difference whether you were incorporated federally or provincially. It only makes a difference if there are

[Traduction]

des restrictions, les mesures prises par certaines provinces pour permettre les liens commerciaux ont été bénéfiques au marché et ont accru le niveau de concurrence et, en fin de compte, c'est de cela qu'il s'agit. En bout de ligne, il faut que quelqu'un décide qui bénéficiera, et je pense que c'est le consommateur qui doit y gagner. Même si la déréglementation se fait lentement, certaines mesures prises par les provinces, même si c'est pour d'autres raisons, ont contribué à accroître la concurrence, ce qui est bon pour le consommateur. Nous sommes tout à fait en faveur de cela.

L'autre raison pour laquelle nous adoptons une vue très large, c'est que nous avons l'habitude que nos activités soient très réglementées, que ce soit dans le secteur du gaz, des transports, des télécommunications, etc. Nous avons l'habitude—peut-être plus que d'autres—d'être réglementés, critiqués, d'être très en vue et que notre vie soit étalée au grand jour.

Le président: Vous avez appris à vivre avec les gouvernements.

M. Cyr: C'est exact, et je pense qu'à cet égard nous sommes maintenant plus souples et nous comprenons qu'il y a des questions d'intérêt public qui influencent le gouvernement dans certaines circonstances.

Le sénateur Kirby: Monsieur Cyr, j'aimerais vous poser une question au sujet d'un point que vous soulevez dans votre mémoire, mais que d'autres sociétés fiduciaires ont également mentionné. Dans votre mémoire, vous dites que si le gouvernement fédéral et les provinces continuent à appliquer des politiques contraires, les sociétés fiduciaires pourraient tout simplement remplacer leur charte fédérale par une charte provinciale. Quelles seraient les conséquences commerciales d'un tel geste? Pour formuler ma question autrement, étant donné que vous êtes assujettis à une loi qui n'a pas été modifiée depuis 1932, je ne comprends pas que vous ne l'ayez pas déjà fait.

M. Cyr: Sénateur, comme vous le savez, nous sommes maintenant assis entre deux chaises. L'une de nos filiales, Montréal Trust, est réglementée par la province et nous avons une autre société qui est réglementée par le gouvernement fédéral, mais pour laquelle nous avons rempli toute la paperasse qu'il faut pour remplacer sa charte par une charte provinciale. Nous n'avons pas encore agi car nous attendions ce projet de loi. Pour ceux qui n'ont pas lu le *Globe and Mail* ce matin, on y laisse entendre que Montréal Trust se sert de l'autorisation accordée aux entreprises provinciales pour faire certaines choses qu'elle ne pourrait pas faire en vertu d'une charte fédérale. On peut donc dire que pour le moment nous gagnons sur tous les fronts.

Le sénateur Kirby: Mais d'un point de vue commercial, cela n'a pas d'importance.

M. Cyr: Je ne pense pas que cela ait d'importance pour nos affaires. Ce qui est important, c'est l'harmonisation; à mesure que plus de provinces harmoniseront leurs règles, les sociétés fiduciaires seront obligées de les suivre. On pourrait même en arriver à ce que toutes les règles provinciales soient entièrement harmonisées. Cela n'aurait alors plus aucune importance qu'une société ait une charte fédérale ou provinciale. Ça n'a

[Text]

certain provinces that have not yet harmonized, and there are some benefits in being under federal jurisdiction, for example, in terms of some of the financial reporting. It is also less costly to be under one jurisdiction.

Senator Kirby: Is there now effective harmonization between Quebec and Ontario?

Mr. Cyr: My understanding is that there is almost full harmonization, and I do not know about the technical detail, but as far as all of the questions we have talked about this morning, yes.

Senator Kirby: But with respect to the major way you do business?

Mr. Cyr: Yes.

Senator Kirby: That seems to me to lead to the conclusion that the federal government has *de facto* given up or abandoned the trust company field in terms of leadership. You seem to have said that there is harmonization between Quebec and Ontario, which provinces hold better than two-thirds of the population. From your point of view, I gather, it does not matter whether you are provincially or federally regulated in these two areas. You did not say this, but I would infer that if you were unhappy with the federal legislation, presumably you could incorporate provincially.

Therefore, it seems to me that there is a failure of the federal government to act on this issue, and this has been true for a long time. This is not a partisan comment; I made it last week, and it is true of all governments since 1980. They have given jurisdiction in this field to the provinces because the only choice left to the feds is to harmonize with existing provincial legislation. Is that a fair conclusion to draw?

Mr. Cyr: I am not sure that I would totally agree with you, senator. I think you are right in the concept that the two major provinces—after which the others will follow suit—have harmonized. I think this may be an incentive for certain institutions. However, it is still the case that the major trust companies are under federal jurisdiction. Even though some of them may be small in market share, they represent the largest number or the largest percentage of trust companies.

I think one has to recognize that Montreal Trust, more than anything else, was in a very good position to be provincialized or federalized. It is not necessarily given to all of the other trust companies to do so that easily. There is no doubt that we all wish that the federal legislation would harmonize with the provincial, at least in the greatest areas of concern, such as ownership and downstream or upstream commercial links. If they were, I think you would see some of the larger trust companies, in particular, remain under federal jurisdiction.

Senator Kirby: But if they do not, then you obviously have the opportunity to solve the problem in a different way.

Mr. Cyr: Given that solving problems is what we get paid for, I am sure we would look at ways and means to actually work effectively in the marketplace without too many inhibitions.

[Traduction]

d'importance que dans la mesure où certaines provinces ont encore des règles différentes de sorte que certaines sociétés ont intérêt à relever de la compétence fédérale pour des raisons, par exemple, d'états financiers. En outre, cela coûte moins cher d'appartenir à une seule juridiction.

Le sénateur Kirby: Est-ce qu'il y a maintenant harmonie réelle entre le Québec et l'Ontario?

M. Cyr: Je crois savoir que l'harmonisation entre les deux provinces est presque totale. Je n'en connais pas les détails techniques, mais pour ce qui est des questions que nous avons abordées ce matin, c'est fait.

Le sénateur Kirby: Pour ce qui est de vos principales activités?

M. Cyr: Oui.

Le sénateur Kirby: Cela donne à entendre que le gouvernement fédéral a, à toutes fins utiles, abandonné le secteur fiduciaire et qu'il n'y joue plus un rôle très important. Vous semblez dire que le Québec et l'Ontario, qui comptent plus des deux tiers de la population, ont harmonisé leurs règles. De votre point de vue, je crois comprendre que ce n'est pas important que vous soyez réglementés au niveau provincial ou fédéral dans ces deux provinces. Vous n'avez pas dit cela, mais je déduis que si vous étiez mécontents de la loi fédérale, vous pourriez vous constituer au niveau provincial.

Par conséquent, il me semble que le gouvernement fédéral néglige d'agir dans ce domaine et ce, depuis longtemps. Ce n'est pas un commentaire partisan; je l'ai dit la semaine passée et cela est vrai de tous les gouvernements depuis 1980. Ils ont abandonné ce domaine de compétence aux provinces, car la seule option qui leur restait c'était d'harmoniser leurs lois avec les lois provinciales. Est-ce que j'ai raison?

M. Cyr: Je ne suis pas sûr d'être parfaitement d'accord avec vous, sénateur. Je pense que vous avez raison de dire que les deux plus grandes provinces—auxquelles les autres emboîteront le pas—ont harmonisé leurs règles. Je pense que cela encouragera certaines institutions. Cependant, les grandes compagnies fiduciaires relèvent toujours de la compétence fédérale. Même si certaines d'entre elles n'ont qu'une faible part du marché, elles représentent le plus grand nombre ou le plus grand pourcentage des compagnies fiduciaires.

Je pense qu'il faut reconnaître que la Montréal Trust, plus que toute autre société, est bien placée pour fonctionner avec une charte provinciale ou fédérale. Ce n'est pas toutes les compagnies fiduciaires qui pourraient faire cela aussi facilement. Il est évident que nous aimerions tous que le gouvernement fédéral harmonise ses lois avec celles des provinces, du moins à l'égard des questions qui nous préoccupent, comme la propriété et les liens commerciaux en amont et en aval. Si cette harmonisation avait lieu, je pense que certaines des plus grandes compagnies fiduciaires resteraient sous la compétence fédérale.

Le sénateur Kirby: Mais si ce n'était pas le cas, vous pourriez évidemment régler le problème d'une autre façon.

M. Cyr: Je suis sûr que nous trouverions des moyens de fonctionner efficacement sur le marché sans trop nous gêner.

[Text]

The Chairman: Are you saying, Mr. Cyr, that without adequate harmonization you would visualize most trust companies moving to provincial charters?

Mr. Cyr: I am not sure I would say that, necessarily, Mr. Chairman. I would think that we would. As you know, our market is important in Quebec. Think of other institutions in Quebec. Take the a mutual, the Laurentian Group, an example of a financial conglomerate with which I almost consider as having commercial links, because that group has a number of different things that do not even show on the organization chart. We are also competing with the caisses populaires. These are the major institutions with which we compete. Since they are provincially regulated and they have the powers to do some things in our marketplace, we would find it compelling to be able to do the same things in theirs.

In the case of other companies—and here I will use the example of the Canada Trust—I would say they have, perhaps, a smaller market share in Quebec, which is not to say that they have a larger one in Ontario. They may find it different, because in Ontario there are not yet the kinds of powers given to the equivalent of the caisses populaires or the Laurentian group. Therefore, it may still be advantageous to operate as a large national trust company under federal jurisdiction.

In our case, I think it is fairly clear that we would wish to have the ability to be able to compete in Quebec, particularly, and the rest of the country eventually. In our main market, we would like the ability to compete with the other players.

The Chairman: Was Montreal Trust originally a federally chartered institution?

Mr. Cyr: This is where I turn to my lawyer, Mr. Chairman.

Mr. Josef J. Fridman, Vice-President and General Counsel, BCE Inc.: That company was incorporated in 1889 under a special act of the Quebec legislature, Mr. Chairman.

The Chairman: It has always been provincial, then, has it?

Mr. Fridman: There is more than one trust company.

The Chairman: Yes. There is Montreal Trust Company.

Mr. Fridman: Montreal Trust Company was incorporated in Quebec under provincial jurisdiction. Then there is the Montreal Trust Company of Canada, which was incorporated under federal jurisdiction. Then we have Montreal Trustco Inc., the parent company, which was incorporated under the CBCA.

Senator Kirby: I see why you brought a lawyer along, Mr. Cyr.

Mr. Cyr: In a sense, we are positioned to compete effectively in the marketplace.

The Chairman: But your Montreal Trust, as it operates on a day to day basis, does so under provincial regulations?

Mr. Fridman: One of the companies involved does operate under provincial jurisdiction.

[Traduction]

Le président: Selon vous, donc, si l'harmonisation n'était pas suffisante, la plupart des compagnies fiduciaires demanderaient des chartes provinciales?

M. Cyr: Je ne suis pas sûr que cela serait nécessairement le cas, monsieur le président. Je pense que nous, nous le ferions. Comme vous le savez, notre marché au Québec est important. Songez à d'autres institutions québécoises. Prenez par exemple le groupe Laurentienne, un conglomerat financier avec lequel j'ai songé à établir des liens commerciaux, étant donné que ce groupe a un certain nombre d'éléments qui ne paraissent même pas dans son organigramme. Nous le irons également concurrence aux caisses populaires. Ce sont nos principaux concurrents. Comme elles sont réglementées au niveau provincial et qu'elles ont le pouvoir de faire certaines choses sur notre marché, nous aimerions pouvoir en faire autant sur le leur.

En ce qui concerne les autres sociétés—et je prendrai l'exemple de Canada Trust—je dirais que leur part du marché québécois est peut-être plus petite, sans qu'elles aient nécessairement une part plus importante en Ontario. Elles trouveront que les choses sont différentes en Ontario, car elles n'y ont pas le pouvoir de faire ce que font les caisses populaires ou le groupe Laurentienne. Il pourrait donc être encore avantageux pour d'être une grande société fiduciaire nationale relevant de la compétence fédérale.

Dans notre cas, je pense qu'il est assez évident que nous souhaitons pouvoir affronter la concurrence au Québec en particulier et, à plus long terme, ailleurs au pays. Nous aimerions pouvoir faire concurrence aux autres joueurs sur notre marché provincial.

Le président: Est-ce qu'au début, Montréal Trust avait une charte fédérale?

M. Cyr: C'est ici que je passe la parole à mon avocat, monsieur le président.

M. Josef J. Fridman, vice-président et avocat général, BCE Inc.: Cette compagnie a été constituée en 1889 en vertu d'une loi spéciale du gouvernement québécois, monsieur le président.

Le président: Elle a donc toujours été une entreprise provinciale?

M. Fridman: Il y a plus d'une société fiduciaire.

Le président: En effet, il y a Montréal Trust.

M. Fridman: Montréal Trust a été constituée au Québec et relève de la compétence provinciale. La Compagnie Montréal Trust du Canada a été constituée au niveau fédéral. Montréal Trust, la société publique, a été constituée, comme je l'ai dit, en vertu d'une loi spéciale du Québec.

Le sénateur Kirby: Je comprends pourquoi vous avez amené un avocat, monsieur Cyr.

M. Cyr: En un sens, nous sommes bien placés pour affronter efficacement la concurrence sur le marché.

Le président: Mais dans ses activités quotidiennes, Montréal Trust est soumise aux règlements provinciaux?

M. Fridman: L'une des nos compagnies relève effectivement de la compétence provinciale.

[Text]

The Chairman: The major company, however, is the one to which I refer.

Mr. Fridman: The one set up in 1889 is under provincial jurisdiction, that is correct.

The Chairman: Did I understand you correctly to say that there are really no problems in falling under provincial jurisdiction? Is it correct to infer that you might as well, under provincial jurisdiction?

Mr. Cyr: No, Mr. Chairman, there are some problems, although they are not insurmountable. One of them is simply having to file or report annually in all of the provincial jurisdictions. This makes it much more costly to operate, but these are not such a significant burden that you would want to be deprived of the powers that may be given by provincial authorities, particularly if there is any level of harmonization. Therefore, we still support strongly the national jurisdiction but would like to see it harmonized. Under that scenario, I would think that the large trust companies would stay under federal jurisdiction and the smaller ones would fall under provincial jurisdiction.

The Chairman: I believe the second most important aspect of the problems we face is access to capital. Your first was the permitting of commercial links, second was access to capital and third was the regulatory framework and harmonization. Let us talk about access to capital.

You said on page 2 of your brief that your financial strength and stability helps you raise capital on international markets and helps your subsidiaries obtain the resources they need for growth. How do you do that? Do you guarantee capital issues that might be made by the trust company or is it just a sort of inherent support, that because you own it, you are not going to let it go under? How do you ensure that your trust company has the kind of access to capital to which you have referred here?

Mr. Cyr: Mr. Chairman, we have not had the opportunity to do anything in this regard yet. Montreal Trust has not required, in the six months that we have owned it, any additional capital, so we have not had the opportunity to invest capital in the company. I am sure that we would be delighted, in light of the sort of returns it is making, to invest more, but at the moment it does not really need more for financial adequacy ratios or anything else.

What we were trying to indicate is simply that over a certain period we have had the opportunity to invest in a number of other companies. If we go back in time, I could use by way of example Northern Telecom. I think it was the capital that was invested in Northern Telecom by the parent company that has made the company what it is today. Everybody looks today at what it is—they should look at what it was in the 1970s. Northern was struggling. It was not one of the major fireworks yet because we were there, we were the parent and we could see that there were better times coming. If at that time Northern Telecom had been an entirely public company, it might

[Traduction]

Le président: Toutefois, c'est de la compagnie principale dont je parle.

M. Fridman: Celle qui a été constituée en 1889 au niveau provincial? C'est exact.

Le président: Ai-je bien compris que le fait de relever de la compétence provinciale ne posait pas de problème? Ai-je raison d'en déduire que c'est mieux comme cela?

M. Cyr: Non, monsieur le président, il y a des problèmes, mais ils ne sont pas insurmontables. Il y a par exemple la simple obligation de faire rapport annuellement dans toutes les provinces. Cela augmente de beaucoup les frais d'exploitation, mais n'a pas d'effet dissuasif au point de renoncer aux pouvoirs que peuvent consentir les autorités provinciales, surtout s'il y a quelque niveau d'harmonisation. Nous maintenons donc notre ferme appui à la compétence nationale, mais nous aimerions qu'elle soit harmonisée. Le cas échéant, je crois que les grandes sociétés de fiducie relèveraient du gouvernement fédéral et les plus petites des provinces.

Le président: Je crois que le deuxième aspect le plus important des problèmes avec lesquels nous sommes aux prises, c'est l'accès aux capitaux. Vous avez tout d'abord parlé de l'autorisation des liens commerciaux, puis de l'accès aux capitaux, et enfin de la réglementation et de l'harmonisation. Parlons maintenant de l'accès aux capitaux.

Vous avez dit à la page 2 de votre mémoire que votre solidité financière et votre stabilité vous aident à mobiliser des capitaux sur les marchés internationaux et aident vos filiales à se doter des ressources dont elles ont besoin pour prendre de l'expansion. Comment vous y prenez-vous? Garantisiez-vous les émissions que pourrait faire la société de fiducie ou s'agit-il simplement d'un soutien inhérent étant donné qu'elle vous appartient et que vous n'allez pas la laisser sombrer? Comment vous assurez-vous que votre société de fiducie dispose du genre d'accès aux capitaux dont vous avez parlé?

M. Cyr: Monsieur le président, nous n'avons pas encore eu l'occasion de faire quelque chose à cet égard jusqu'à maintenant. Montréal Trust n'a pas eu besoin, depuis que nous l'avons acquise il y a six mois, d'apports de capitaux. Nous n'avons donc pas eu l'occasion d'y investir. Je suis convaincu que nous serions heureux, étant donné les profits réalisés, d'y investir davantage, mais pour l'instant elle n'a pas vraiment besoin de plus de capitaux pour un financement suffisant ou pour toute autre fin.

Ce que nous avons essayé de dire, c'est simplement que pendant une certaine période nous avons eu l'occasion d'investir dans un certain nombre d'autres entreprises. Si nous reverrons en arrière, je pourrais parler de la Northern Telecom. Je crois que c'est grâce aux capitaux qui y ont été investis par la société mère que celle-ci est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. Tout le monde la voit telle qu'elle est aujourd'hui, alors qu'il faudrait la revoir dans les années 70. La Northern Telecom tirait le diable par la queue. Ce n'était pas une des entreprises les plus reluisantes dans ce temps-là, mais tout de même nous étions là. Nous étions la société mère et nous pouvions voir que des jours meilleurs s'annonçaient. Si à cette époque Northern Telecom

[Text]

have disappeared from the scene entirely, as we have seen other high tech companies do.

We just wanted to indicate that we are there for the long term. We have had our share of successes and, to some extent, to be honest, our share of other undertakings that have not performed as well. But we have always been there, even with those that required capital to make them survive and go through the difficult periods. I think a company like ours simply has the capital required to go through such periods.

If we go back to consider some of the financial institutions that have been in trouble in Canada over the last ten years, it seems that once they start deteriorating they lose their credit worthiness, then the demand deposits start to disappear. One of the advantages of a bank is that it has access to the reserve of the Bank of Canada. I think this is an obvious requirement. That is why we have indicated that to license anybody to operate a trust company, the main criterion is not necessarily who you are or why you want to be in the business but the kind of capital behind the ownership. That, to me, is the main question in terms of the ownership of a trust company.

The Chairman: Have you any comments to make on the Canadian deposit insurance policy and how it operates? We have had some indication—not so much in this round of our study of financial institutions as in others—that it strengthens weaker institutions and that we should have some changes in policy in this regard. I would be interested in your reaction, Mr. Cyr.

Mr. Cyr: I am not sure that I have other than a personal view, because I do not think that we have had the opportunity to study the matter in any detail. I have always believed that everybody should carry his own freight and pay for it; therefore, that the Deposit Insurance Corporation should be financed from the deposits of everybody. How do we define that? I think we would surely not feel much at ease in being grouped together with, let us say, a ratio of insurance businesses, because we would think that it is our own credit that should be at stake, not the credit of any particular institution that we operate. This goes back to the same comment we made earlier, and it is done in the United States, where there is total transparency of ownership from the financial institution all the way to the parent, which is a public corporation. If that is done, then we have the same credit as a bank. Therefore, from our standpoint, we would not see any real significance. Now, that might affect other trust companies, and I wish them luck.

The Chairman: We seem to be getting the feeling that the government may be delaying the sort of legislation that most people want to see, especially because it has been a long time since amendments have been made to the Trust Companies Act, the insurance legislation and so on, whereas the Bank Act has had many revisions. Would you support endorsing a recommendation to the government to get on with whatever it

[Traduction]

avait été une société publique à part entière, elle serait peut-être complètement disparue comme ce fut le cas pour d'autres sociétés de haute technologie.

Nous voulions simplement dire que nous sommes là pour longtemps. Nous avons eu notre part de succès et, dans une certaine mesure, pour être honnête, notre part de déceptions. Mais nous avons toujours été là pour certaines entreprises qui avaient besoin de capitaux pour survivre et traverser des périodes difficiles. Une société comme la nôtre dispose simplement des capitaux nécessaires pour passer au travers de telles périodes.

Si nous revenons en arrière et jetons un coup d'œil à certaines institutions financières qui ont connu des périodes difficiles au Canada au cours des dix dernières années, il semble qu'à partir du moment où les choses ont commencé à se détériorer, elles ont perdu leur solvabilité, puis les dépôts à vue ont commencé à s'amenuiser. L'un des avantages dont dispose une banque, c'est qu'elle a accès à la réserve de la Banque du Canada. Je crois que c'est une exigence évidente. C'est la raison pour laquelle nous avons dit que pour l'octroi d'une licence dans le cas d'une société de fiducie, le principal critère à considérer, ce n'est pas nécessairement qui vous êtes ou quelles sont vos aspirations, mais le genre de capitaux investis par les propriétaires. Il s'agit selon moi du principal critère en ce qui concerne la propriété d'une société de fiducie.

Le président: Avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'assurance-dépôts au Canada et de ses mécanismes? Selon certaines déclarations antérieures—pas tant dans le cadre de notre étude des institutions financières que d'autres questions—ce serait les institutions plus faibles qui en profiteraient et nous devrions apporter certains changements à la politique à cet égard. J'aimerais connaître votre réaction, monsieur Cyr.

M. Cyr: Je ne suis pas sûr d'avoir autre chose qu'un point de vue personnel, parce que nous n'avons pas eu l'occasion d'étudier à fond la question. J'ai toujours cru que tout le monde devrait assumer ses propres responsabilités, c'est-à-dire que la Société d'assurance-dépôts devrait être financée à partir des dépôts de tout le monde. Comment précisons-nous cela? Je crois que nous ne nous sentirions sûrement pas très à l'aise si l'on nous regroupait, par exemple, avec des compagnies d'assurance, parce que nous estimerions que c'est notre propre crédit qui devrait être en jeu, non pas le crédit de n'importe quelle institution que nous dirigeons. Cela nous ramène à ce que nous avons dit plus tôt et cela se fait aux États-Unis où il y a une transparence totale de la propriété d'une institution financière jusqu'à la société mère, qui est une société publique. Si cela se fait, nous avons alors le même crédit qu'une banque. Ainsi, selon nous, cela n'aurait aucune importance réelle. Par contre, cela pourrait toucher d'autres sociétés de fiducie et je leur souhaite bonne chance.

Le président: Nous avons l'impression que le gouvernement retarde peut-être le genre de mesure législative que la plupart des gens souhaitent, surtout que la Loi sur les sociétés de fiducie, la législation sur les assurances et ainsi de suite n'ont pas été modifiées depuis longtemps alors que la Loi sur les banques a fait l'objet de nombreuses révisions. Seriez-vous d'accord pour recommander au gouvernement de prendre des

[Text]

can agree on so as to get the changes made to the Trust Companies Act that would help your industry deal with the problems that are bothering the government with respect to ownership, commercial links and these kinds of things? What would your reaction be if recommendations were made to the government to move along and just leave out, as we have had recommended by the insurance industry, and get on with the kinds of things that would help clarify other problems that are facing you?

Mr. Cyr: Mr. Chairman, this almost is like plea bargaining. What you are saying is would you be in favour of giving your trust company certain additional powers in exchange for not touching, let us say, the ownership limitations, what have you, that is the status quo on that, because I assume that is one of the things that would not be resolved. As anyone who has never been involved in plea bargaining, I would have to say I will need a five minute recess to think about it.

Senator Kirby: Could I ask the following question because I think it is an important question. The thing that frustrates a number of us is that whereas the Bank Act has been amended, because the sunset provisions have been amended every ten years or thereabouts, neither the trust company nor the insurance company act have been amended for 60 or 70 years, and one wonders whether or not any amendments at all to the Trust Companies' Act needs to wait until the entire financial services centre issue is resolved, or whether there are certain things that need to be done to modernize, in your case, the Trust Companies' Act, which could be dealt with without necessarily giving you a ridiculously undue advantage, but which at the same time could avoid you being held captive to a situation in which it appears, if you read the newspapers, and the failure of everybody to agree will result in absolutely no change. That is really the issue. I understand why you would want to think about that. I think that is an issue that, if you have any thoughts after today, frankly some of us would find it useful to have your thoughts on.

Mr. Cyr: Senator, I think we will send you something. My first gut reaction is that the sort of public discussion is what is keeping the government close to the stove, that once we have solved all the technical issues and have modernized the act, let us say, then I would think that it would be a long time before these other questions are resolved. In other words, while I do think there may be a possibility that this legislation will not be seen—at least there are some discussions—during this Parliament, nonetheless I think there is pressure there. Once you start removing some of that pressure then I would think that we are not going to see the other basic questions ever resolved.

There is a fundamental difference of opinion particularly from the life insurance business and the banks I think from the banks' side, on the ownership of large trust companies, simply because they have the 10 per cent limitation, my feeling is that this is a phony issue anyway. I do not see why, they're using the argument that somehow it would give a large trust company access to capital, at better rates. Nobody would get bet-

[Traduction]

dispositions quelconques pour que des changements soient apportés à la Loi sur les sociétés de fiducie, changements qui aideraient votre industrie à régler les problèmes qui ennuient le gouvernement en ce qui concerne la propriété, les liens commerciaux, etc.? Comment réagiriez-vous si l'on recommandait au gouvernement d'aller de l'avant et d'exclure cela, comme nous l'a recommandé l'industrie de l'assurance, et de s'occuper de ce qui aiderait à éclaircir d'autres problèmes auxquels vous êtes confrontés?

M. Cyr: Monsieur le président, on peut presque parler de négociation de plaidoyer. Vous nous demandez si nous accepterions que le gouvernement accorde à notre société de fiducie certains pouvoirs supplémentaires à condition de laisser de côté, par exemple, les limites imposées à la propriété, parce que je suppose qu'il s'agit d'un des problèmes qui seraient laissés en suspens. Comme n'importe qui d'autre qui n'a jamais dû faire de la négociation de plaidoyer, je devrais dire que j'ai besoin de cinq minutes de réflexion.

Le sénateur Kirby: Puis-je poser la prochaine question, étant donné qu'elle est importante selon moi. Ce qui déçoit un certain nombre d'entre nous, c'est le fait qu'alors que la Loi sur les banques a été modifiée, étant donné que les dispositions de réexamen ont été modifiées à peu près tous les dix ans, ni la Loi sur les sociétés de fiducie ni la Loi sur les sociétés d'assurance ne l'ont été depuis 60 ou 70 ans. On se demande s'il faudra attendre que soit résolu le problème des services financiers avant de modifier la Loi sur les sociétés de fiducie, et si certaines choses pourraient être faites pour moderniser, dans votre cas, la Loi sur les sociétés de fiducie sans vous donner nécessairement un avantage ridiculement indu, tout en vous évitant en même temps de vous trouver pris dans une situation où il semble, comme le rapportent les journaux, que personne n'étant d'accord, aucun changement ne sera apporté. Voilà le véritable problème. Je comprends la raison pour laquelle vous aimeriez y songer. Je crois qu'il s'agit d'un problème au sujet duquel, si vous pouviez y réfléchir dans les prochains jours, certains d'entre nous, en toute franchise, jugeraient utile de connaître votre opinion.

M. Cyr: Sénateur, je crois que nous vous enverrons quelque chose. Je dirais d'instinct que ce genre de discussion publique est ce qui fait que le gouvernement est prudent, qu'une fois que nous aurons résolu tous les problèmes techniques et modernisé la loi, par exemple, il faudra encore pas mal de temps avant de trouver des solutions à ces autres problèmes. Autrement dit, même si je crois qu'il se peut que cette mesure législative ne soit pas déposée—du moins il en est question—au cours de la présente législature, je n'en pense pas moins que des pressions s'exercent. À partir du moment où on aura réussi à les atténuer, je ne crois pas qu'on règle jamais les autres questions fondamentales.

Il y a des différences fondamentales d'opinion, plus particulièrement en ce qui concerne les compagnies d'assurance et les banques au sujet de la propriété des grosses sociétés de fiducie, simplement à cause de la limite de 10 p. 100. Mais je ne pense pas que ce soit là le problème. Certains affirment que les grosses sociétés de fiducie auraient plus facilement accès à des capitaux, à de meilleurs taux. Personne n'obtiendrait de meil-

[Text]

ter rates than the Toronto-Dominion, for example. I mean they have the triple A credit. They get the best rates all the time anyway. Whether a trust company is associated with a company like us or even some of the other ones, that is really not an issue. I think the basic differences now is in the ownership of life companies and what people perceive as the growth in the annuities market. Particularly now with the changes, I guess that we were talking about yesterday, with the RRSPs. I think there will be more money flowing to that kind of institution. That is what the banks are after. We would like to think about that and we will file a letter.

Senator Kirby: That would be helpful.

Mr. Cyr: I think we will do that, senator, and Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Cyr and Mr. Fridman. We appreciate your being with us. Your evidence has been very useful to us. I would even say refreshing. Again we thank you and wish you well in the continued success of BCE.

Honourable senators, our next witness is Dr. D.G. McFetridge, Professor of Economics, Carleton University. He was the research coordinator for the Macdonald Royal Commission. He recently wrote an article entitled "The Effects of Concentrated Ownership and Cross-Ownership on the Stability and Efficiency of the Financial System". I must say, Professor McFetridge, that is a very intriguing subject for us and we will be looking forward with interest to some of your comments in that field. I would ask you now to make your presentation and be prepared for questions.

Dr. D. G. McFetridge, Professor of Economics, Carleton University: It is an honour to be invited to make a presentation before the committee. I am an academic industrial organization economist and I will be making a presentation on that basis, looking at the financial intermediation as another kind of industry providing products, having problems with entry and technological change, and dealing with international trade and issues of that nature. I do not pretend to be an expert in the details of financial regulation, but that will not keep me from making some comments related to those issues.

The problems that appear to be plaguing those who are trying to frame new legislation for Canada have essentially two regulatory problems that are perceived to be difficulties for deposit-taking institutions: One is the problem of self-dealing and the implicit threat that it imposes or has for the stability of the monetary system; and, secondly, the problem of conflict of interest. Other problems off in the wings, which are a little bit close for some and not for others, are a concentration of economic power and the problem of foreign ownership. Sometimes those other two issues tend to take first place over the regulatory issues. I think there is a real question of exactly what we are after when we look at the so-called ownership problem.

[Traduction]

leurs taux que la Banque Toronto-Dominion, par exemple. Je veux dire qu'elle a une cote de crédit triple A. Elle obtient les meilleurs taux en tout temps, de toute façon. Qu'une société de fiducie soit associée à une entreprise comme la nôtre ou même à quelques-unes des autres, là n'est pas vraiment le problème. Je crois que les différences de base se situent maintenant au niveau de la propriété des sociétés d'assurance-vie et tiennent à ce que les gens perçoivent comme la croissance sur le marché des rentes. Plus particulièrement maintenant avec les changements apportés aux REER dont nous avons parlé hier, je suppose. Je crois qu'il y aura davantage d'investissements dans ce genre d'institution. C'est ce que aimerait bien obtenir les banques. Je crois que nous aimerions peut-être y penser et vous faire part de notre point de vue dans une lettre.

Le sénateur Kirby: Cela nous serait utile.

M. Cyr: C'est ce que nous ferons probablement, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, messieurs Cyr et Fridman. Nous vous savons gré de vous être déplacés aujourd'hui. Votre témoignage nous a été très utile. Je dirais même rafraîchissant. Nous vous remercions encore une fois et vous souhaitons la meilleure des chances.

Honorables sénateurs, nous recevons maintenant M. D. G. McFetridge, professeur d'économie à l'université Carleton. Il a coordonné la recherche pour la Commission royale Macdonald. Il vient tout juste de publier un article intitulé «The Effects of Concentrated Ownership and Cross-Ownership on the Stability and Efficiency of the Financial System». Je dois dire, monsieur McFetridge, qu'il s'agit là d'un sujet qui éveille notre curiosité et que nous sommes impatients d'entendre certains de vos commentaires. Je vous prierais de faire votre déclaration et de répondre ensuite à nos questions.

M. D. G. McFetridge, professeur d'économie, Université Carleton: C'est un honneur d'être invité à faire un exposé devant le Comité. Je suis un économiste qui enseigne l'organisation industrielle à l'université. Je ferai un exposé à ce titre et je me pencherai sur les intermédiaires financiers comme nouveau type d'industrie qui offre des produits, éprouve des difficultés concernant l'accès et les changements technologiques et doit se préoccuper du commerce international et des questions de cette nature. Je ne prétends pas être spécialiste de la réglementation financière, mais cela ne m'empêchera pas de donner mon point de vue sur ces questions.

Ceux qui tentent de concevoir de nouvelles lois pour le Canada semblent pour ainsi dire aux prises avec deux problèmes de réglementation qui sont considérés comme des difficultés pour les institutions de dépôt: d'une part, le problème des transactions intéressées et la menace implicite qu'elles posent pour la stabilité du système monétaire et, d'autre part, le problème des conflits d'intérêts. Parmi les autres problèmes, qui sont assez près pour certains mais pas pour d'autres, on retrouve la concentration du pouvoir économique et la propriété étrangère. Il arrive parfois que ces deux problèmes aient tendance à prendre plus d'importance que les problèmes de réglementation. Je crois qu'il faut vraiment se demander exactement ce que nous cherchons lorsque nous nous penchons sur le prétendu problème de la propriété.

[Text]

One of the suggested solutions to the problem of self-dealing and of conflict of interest is the control or restriction on the ownership of financial intermediaries, deposit-taking intermediaries. It is argued that disbursed ownership is the best solution or the best way to limit the problems of self-dealing and conflict of interest. I will start from that as I would like to deal principally with that question.

I make two propositions: One is that ownership limitations are not necessarily the best solution to the problems of conflict of interest and self-dealing. That is a theoretical proposition; and I will try to deal a little with what other countries are doing.

With respect to self-dealing, certainly no one would deny that it poses a potential problem. Whether in fact it necessarily threatens the stability of the monetary system is a completely different question. How can it best be controlled? I would submit that the best instruments available would be capital adequacy and capital requirements.

The problem of self-dealing is the heads-I-win tails-you-lose kind of situation. If I make an investment in my brother-in-law's amusement park and it does well, that is fine. I make a profit, and if it goes into the sewer, then maybe the depositors take a beating or the deposit insurance company takes a beating, but that is their problem. If I do not get punished for that, or if I do not have to pay higher insurance rates or higher rates on deposits, then I will go ahead and take those flyers.

So the way of eliminating the heads-I-win tails-you-lose aspect of self-dealing is, as I say, make number one capital requirements in which it is heads-I-win tails-you-lose, in that it all comes out of my equity, rather than the deposit or insurance the deposits.

The second possibility is variable deposit insurance rates, which again can reflect the asset qualities. Again, in both cases, the regulators, who obviously know a great deal more about this than I, say it is very difficult to solve these problems, the problems of self-dealing with capital requirements. It is also very difficult to do it with variable deposit insurance rates. But when I look at the new BIS asset rating system, and the discussion of it that was in the Federal Reserve bulletin, it seems to me that regulators are already going a long way down that line and it does not seem improbable that the deposit insurance authorities could also assess the reliability or the riskiness of an intermediaries portfolio and charge deposit rates accordingly.

The Chairman: Have you any more concrete recommendations in that regard, so much under risk and the percentage of risk to the individual depositor?

Professor McFetridge: There are issues of co-insurance, and it has been pointed out that co-insurance has distinct limitations. The depositors are going to be at risk only, at best, for a small portion of the deposits, and that may not encourage that

[Traduction]

Parmi les solutions proposées au problème des transactions intéressées et des conflits d'intérêts, se trouvent les limites imposées à la propriété d'intermédiaires, d'institutions de dépôt. On prétend que la dispersion du capital est la meilleure solution ou le meilleur moyen de limiter les problèmes de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. Je commencerai par là étant donné que j'aimerais surtout parler de ce problème.

J'émetts deux hypothèses: la première est que l'imposition de limites à la propriété ne constitue pas nécessairement la meilleure solution aux problèmes de conflits d'intérêts et de transactions intéressées. Il s'agit d'une pure hypothèse; j'essaierai de parler un peu de ce qui se fait dans d'autres pays.

En ce qui concerne les transactions intéressées, personne à coup sûr ne nierait qu'un problème risque de se poser. Quant à savoir si cela menace vraiment la stabilité du système monétaire, c'est une autre histoire. Comment peut-on parvenir à un meilleur contrôle? Je dirais que le meilleur instrument dont nous disposons serait la suffisance de capitaux.

Le problème dans le cas des transactions intéressées, c'est que le tout se joue à pile ou face: pile, je gagne, face, tu perds. Si j'investis dans le parc d'attractions de mon beau-frère, ou dans quelque autre entreprise et que les choses vont bien, c'est tant mieux. Je réalise un profit, et si les choses se gâtent, il se peut que les déposants y perdent au change et qu'il en soit de même pour la société d'assurance-dépôts, mais c'est leur problème. Si aucune sanction n'est prise contre moi pour cela ou si mes primes d'assurance n'augmentent pas ni les taux sur les dépôts, alors j'irai de l'avant et je courrai le risque.

Ainsi, pour éliminer l'aspect «pile, je gagne, face, tu perds» des transactions intéressées, il faudrait selon moi, donner la priorité à la suffisance de capitaux. Ainsi, les risques seraient partagés. Ce serait: pile, je gagne, face, je perds. Ce serait mes capitaux propres qui seraient en jeu, pas l'assurance-dépôts ou les dépôts.

La seconde possibilité qui s'offre, ce sont des taux variables d'assurance-dépôt qui une fois de plus peuvent refléter les qualités des avoirs. Dans les deux cas, les organismes de réglementation qui en savent de toute évidence beaucoup plus que moi sur ce sujet, disent qu'il est très difficile de résoudre les problèmes de transactions intéressées avec la suffisance de capitaux. Il est également très difficile d'y parvenir en recourant à des taux variables pour l'assurance-dépôts. Lorsque je jette un coup d'œil sur le nouveau système de cote de l'actif de la BRI ou sur ce qu'on en dit dans le bulletin de la Federal Reserve, j'ai l'impression que les organismes de réglementation ont franchi un bon bout de chemin déjà à cet égard et il ne me semble pas improbable que la société d'assurance-dépôts évalue elle aussi la fiabilité ou les risques inhérents au portefeuille d'intermédiaires et impose des taux en conséquence.

Le président: Avez-vous d'autres recommandations plus concrètes à faire à cet égard, en ce qui concerne le risque et le pourcentage de risque pour le déposant?

M. McFetridge: On parle du partage des risques mais, comme quelqu'un l'a dit, celui-ci comporte ses propres limites. Les déposants ne courront un risque, au mieux, que pour une petite partie des dépôts et il se peut que cela ne les encourage

[Text]

much shopping around. So I would side with a number of others who say "I think the main prospect here does not lie with co-insurance but with variable insurance rates," and with capital requirements and the limits here, I think you are going to hear testimony from—

The Chairman: Variable rates would be the rates that would be charged the financial institution based on a credit rating?

Professor McFetridge: That is correct. It would be an assessment of the quality of their portfolio of assets. That is coming anyway, when you look at what the banks are proposing in terms of capital adequacy requirements and what you have to hold against each type of asset.

Other solutions have been proposed, including prohibition of some related party transactions and reporting of others, but these are what I regard as referred types of solutions. Some of these regulatory difficulties might be solved in part by reversing the onus.

I read a summary of the testimony of the Superintendent of Financial Institutions, who detailed some of the difficulties about getting information on related party transactions. If the onus was reversed, and if the deposit insurance authorities or the regulators said, "Well, if we do not get better information your capital requirements will be increased or your deposit insurance rates will be increased," then you might get more cooperation. I spent some time on this because failing these, ownership limitations become the third best kind of solution. It is up to those who have to trade off these types of issues or types of costs to say, "Okay, none of these other things are feasible; we have to go to ownership limitations requiring personal ownership, or some of the things that have been proposed such as the 35 per cent outside minority."

The problems associated with dispersed ownership requirements have been analyzed in detail by a number of people, including a paper that was done by Mr. Zafiriou from the Parliamentary Library. It makes the management of institutions which are subject to these dispersed ownership requirements invulnerable to shareholder revolt or threat of hostile takeover. We do not know exactly how costly that is or whether that means that they underperform distinctly, but there is some evidence from the U.S. context that management-controlled intermediaries are a bit more efficient, and the ability to take over an intermediary results in higher profits and a better performance in general.

The Chairman: Are you prepared to say that a closely-held financial corporation operates more efficiently than a widely-held one?

Professor McFetridge: I could not say that as a general proposition, however. The one unambiguous feature that empirical studies in this whole area has is their ambiguity of conclusions. There is some evidence that you can only characterize as relatively modest in quality, namely, that closely-held financial intermediaries are more profitable and tend to have

[Traduction]

pas à «magasiner». Je me rangerai donc du côté d'un certain nombre d'autres qui diraient, je crois, que l'avenir réside non pas dans le partage des risques, mais dans les taux variables et la suffisance de capitaux.

Le président: Les taux variables seraient ceux qui seraient imputés à l'institution financière en fonction d'une cote de crédit?

M. McFetridge: C'est exact. Il s'agirait d'une évaluation de la qualité des avoirs de leur portefeuille. Cela s'en vient de toute façon, si vous jetez un coup d'œil aux exigences que les banques proposent relativement à la suffisance de capitaux et à ce que vous devez détenir à l'égard de chaque type d'actif.

D'autres solutions ont été proposées, y compris l'interdiction de certaines opérations entre personnes apparentées ou encore leur divulgation. On pourrait résoudre en partie quelques-uns des problèmes de réglementation en renversant le fardeau.

J'ai lu le résumé du témoignage du Surintendant des institutions financières qui a expliqué certains des problèmes que pose la recherche de renseignements relatifs aux opérations entre personnes apparentées. Si l'on renversait la charge et que l'assurance-dépôts ou les organismes de réglementation menaient d'exiger plus de capitaux ou d'augmenter les taux de l'assurance-dépôts en l'absence de meilleurs renseignements, on pourrait peut-être alors obtenir une plus grande collaboration. J'ai consacré du temps à cela parce qu'en cas d'échec, l'imposition de limites à la propriété devient la troisième solution. C'est à ceux qui doivent faire la part des choses de dire: «D'accord, aucune de ces autres solutions n'est réalisable; il nous faut imposer des restrictions à la propriété et exiger la propriété personnelle ou encore, comme certains l'ont proposé, la participation minoritaire extérieure de 35 p. 100 de l'extérieur.»

Les problèmes associés aux exigences relatives à la dispersion du capital ont été analysés en détail par un certain nombre de personnes dont M. Zafiriou de la Bibliothèque du Parlement. La direction des institutions qui doivent respecter ces exigences en matière de dispersion du capital est ainsi invulnérable à la révolte des actionnaires ou de la menace d'une prise de contrôle indésirable. Nous ne connaissons toutefois pas exactement les coûts en cause ni ne savons si cela signifie que le rendement est nettement différent, mais certains signes du côté américain laissent supposer que les intermédiaires contrôlés par la direction sont un peu plus efficaces et que la capacité de prendre le contrôle d'un intermédiaire entraîne de plus grands bénéfices et un rendement en général supérieur.

Le président: Êtes-vous prêt à dire qu'une société commerciale à capital fermé est plus efficace qu'une autre ayant un capital largement réparti?

M. McFetridge: Je ne pourrais toutefois généraliser. La constante évidente de ces études empiriques, c'est l'ambiguïté de leurs conclusions. Il semble que les intermédiaires à capital fermé sont plus rentables et ont tendance à dépenser moins par dollar d'actif que les intermédiaires à capital largement réparti. Mais il ne s'agit pas là d'une conclusion catégorique.

[Text]

lower expenses per dollar of asset than do widely-held intermediaries. But that is not an unequivocal finding.

The Chairman: Do you have any comments on Schedule A banks? Would they have operated better in Canada overall if they would have been closely held, compared to the success, for example, of trust companies that are closely held?

Professor McFetridge: For years it probably did not matter that much, but in an environment in which a lot more entrepreneurship is required, it is not inconceivable that the shareholders of these institutions would have earned higher returns had these institutions been vulnerable to takeover.

Senator Kirby: I wish to follow that up. When you say that it is "not inconceivable" do you mean that you do not know?

Professor McFetridge: No, I do not. I do not pretend to know.

Senator Kirby: Since you apparently looked at comparative data, is there comparative data on the probability of failure of a financial institution as a function of whether it is widely held or closely held?

Professor McFetridge: There have been studies—and most of them were done in the U.S. The Office of the Comptroller of the Currency has done a lot of work looking at the causes of failures and ranking them.

The causes of failures tend to be bad loans, bad management or bad luck. Some arise from all of it. A lot of it is related to management malfeasance and management fraud; a relatively smaller fraction is related to owner malfeasance or owner self-dealing and that kind of thing. They did not split that up in the most recent studies that I have seen, but I get the impression that the bulk of the problems with unwise loans, as opposed to bad luck, relate to problems with management, for example, poor oversight by directors and that kind of thing. A smaller fraction involves honed principles.

Senator Kirby: But is there any evidence that poor management—and I am not sure how you ever distinguish between poor management and bad luck—is more likely in closely-held companies than in widely-held companies, or is it the other way around?

The logic of one of the propositions that has been put to us by a number of witnesses can be simplified to three statements. The first is that Canadian banks are widely held, which is a true statement. The second is that among the Schedule A banks there has been a long record of financial stability. That is also a true statement. From those two statements people then draw a conclusion that they are in some sense a cause and effect relationship that states that, "Because we are widely held, we have been stable".

Is there any evidence anywhere in Canada or elsewhere, that you know of, to support the conclusion that people claim follows from those two premises? I would like to hear some evi-

[Traduction]

Le président: Avez-vous des commentaires à faire sur les banques de l'Annexe A? Auraient-elles mieux réussi au Canada dans l'ensemble si elles avaient été à capital fermé compte tenu du succès remporté, par exemple, par les sociétés de fiducie à capital fermé?

M. McFetridge: Pendant des années, cela n'a probablement pas beaucoup importé, mais dans un contexte où il faut renforcer l'esprit d'entreprise, il est concevable de penser que les actionnaires de ces établissements auraient réalisé de meilleurs bénéfices s'il y avait eu des risques de prise de contrôle.

Le sénateur Kirby: J'aimerais poursuivre dans cette voie. Quand vous dites que cela est concevable, voulez-vous dire que vous n'en savez rien?

M. McFetridge: Exactement. Je ne prétends pas savoir.

Le sénateur Kirby: Comme vous avez, semble-t-il, examiné des données comparatives, existe-t-il des données comparatives indiquant la probabilité d'échec d'une institution financière selon quelle a un capital largement réparti ou fermé?

M. McFetridge: Il y a eu des études à ce sujet, et la plupart d'entre elles ont été effectuées aux États-Unis. Le Bureau du contrôleur de la monnaie a fait un travail énorme à cet égard; il s'est penché sur les causes d'échec et en a fait une classification.

Les prêts irrécouvrables, la mauvaise gestion ou la malchance semblent en être les causes. Certains échecs sont attribuables à tous ces facteurs. Bon nombre sont imputables à la malversation et à la fraude de la part de gestionnaires; un pourcentage relativement moins élevé est attribuable à la malversation ou aux transactions intéressées de la part du propriétaire ainsi qu'à d'autres causes semblables. Les études récentes dont j'ai pris connaissance ne départagent pas ces aspects, mais j'ai l'impression que le gros des problèmes liés aux mauvaises créances, par opposition à la malchance, sont reliés à la gestion, par exemple, à une surveillance inadéquate des directeurs, etc.

Le sénateur Kirby: Je ne suis pas certain de comprendre comment on parvient à distinguer la mauvaise gestion de la malchance, mais y a-t-il des preuves qu'une piètre gestion est plus susceptible de se produire dans des sociétés à capital fermé plutôt que dans celles à capital largement réparti, ou vice versa?

La logique du témoignage qu'un certain nombre de personnes nous ont présenté peut se résumer à trois déclarations. Premièrement, les banques canadiennes sont des entreprises à capital largement réparti, ce qui est vrai. Deuxièmement, les banques de l'Annexe A ont un bon dossier au regard de la stabilité financière, ce qui est également vrai. Partant de ces deux prémisses, certains en arrivent à la conclusion qu'il existe une sorte de relation de cause à effet entre le fait qu'une société ait un capital largement réparti et sa stabilité.

À votre connaissance y a-t-il des preuves, ici au Canada ou ailleurs, étayant la conclusion que certains tirent de ces deux

[Text]

dence on that. It is not—at least to me—de facto obvious that that conclusion follows from those two statements.

Professor McFetridge: The question that you put refers to the relationship between being widely held and being stable, whereas the original question referred to the relationship between being closely held and better management.

First, the evidence tends to be that closely-held companies, including closely-held intermediaries, tend to be “better managed”.

Secondly, with respect to stability, you have a problem in that in the U.S. closely-held intermediaries tend to be among the smaller ones. There is a confounding influence here in that you are small and less stable than the big guys. Without exception the big guys are all widely held. It is difficult to separate the effective size from the effective closely-held ownership on stability. However, bank-holding companies that have diversified to the extent that the bank-holding act allows in the U.S. have not benefitted a lot from that diversification.

Senator Kirby: Given the two statements and the conclusion that I read to you, do you accept that conclusion on the basis of those statements?

Professor McFetridge: The statement that the stability is a consequence of being held, the stability of Schedule A banks?

Senator Kirby: Yes.

Professor McFetridge: No. I would have thought that there is no reason to believe that they would have been less stable had ownership been more concentrated.

Dispersed ownership does solve the self-dealing problem, but it may not be the best instrument unless you somehow rule out all the other instruments as being impractical or politically impossible. If you do that, you then come back to dispersed ownership as an instrument.

With respect to conflict of interest, that is a lower order of magnitude as a problem. There are a number of ways in which the market and institutions will evolve in order to solve conflict of interest problems, whether it is functional separation or separation of corporate entities. In some cases you may ultimately see a specialized ownership of certain types of intermediaries offering one service and saying, “Look, we are owned and all we do is trust business and underwriting. You will not be a victim of conflict of interest if you come to us.” That type of institution might prevail, but that is a market decision. Institutions should be free to try various ways of reassuring their customers that they will not be victims of conflict of interest. That should not necessarily be channelled by the regulatory authorities. In other words, they should not be dictating how these solutions come about.

Having talked in a theoretical context about these things, I will now address how other jurisdictions deal with the problem

[Traduction]

prémisses? Cette conclusion n'est pas, selon moi du moins, celle qu'il faut nécessairement en tirer.

M. McFetridge: Votre question concerne le lien qui peut exister entre le fait d'avoir un capital largement réparti et celui d'être stable, tandis que la première question traitait du lien entre le fait d'être une société à capital fermé et celui d'être mieux administrée.

Premièrement, d'après les données, les sociétés à capital fermé, y compris les intermédiaires à capital fermé, ont tendance à être «mieux administrées».

Deuxièmement, pour ce qui est de la stabilité, un problème se pose dans la mesure où, aux États-Unis, les intermédiaires à capital fermé sont généralement de petites sociétés. Il y a ici un facteur qui vient brouiller les cartes, car les petites sociétés sont moins stables que les grandes. Ces dernières sont d'ailleurs toutes, sans exception, à capital largement réparti. Sur le plan de la stabilité, il est difficile de séparer la taille d'une société et le fait qu'elle soit à capital fermé. Cependant, les sociétés de portefeuille bancaire qui ont procédé à une diversification, dans la mesure où la loi les y autorisait aux États-Unis, n'ont pas beaucoup bénéficié de cette diversification.

Le sénateur Kirby: Revenons aux deux prémisses et à la conclusion que je vous ai lue. Acceptez-vous de tirer cette conclusion à partir de ces prémisses?

M. McFetridge: La conclusion selon laquelle la stabilité est liée au fait d'être une société à capital fermé ou largement réparti? La stabilité des banques de l'Annexe A?

Le sénateur Kirby: Oui.

M. McFetridge: Non. Je dirais qu'il n'y a aucune raison de croire qu'elles auraient été moins stables si le capital avait été davantage concentré.

La dispersion du capital résout le problème des transactions intéressées, mais elle ne peut être la solution idéale que si l'on s'assure que toutes les autres solutions sont impossibles à mettre en pratique ou qu'elles sont politiquement irréalistes. Le cas échéant, la dispersion du capital redevient alors une solution.

Les conflits d'intérêts constituent un problème d'importance moindre. Le marché et les institutions pourront évoluer de diverses façons pour résoudre le problème des conflits d'intérêts, que ce soit grâce à un compartimentage des activités ou par la séparation des entités juridiques. Dans certains cas, on pourrait assister à une spécialisation quant à la propriété de certains types d'intermédiaires qui offriraient un seul service, mais qui pourraient dire: «Voyez, nous n'offrons que des services de fiducie et d'assurance. Vous ne serez pas victimes de conflits d'intérêts si vous nous confiez vos affaires.» Ce type d'institution pourrait prédominer, mais c'est le marché qui en décidera. Les institutions devraient être libres d'utiliser les moyens qui leur semblent bon pour rassurer leurs clients et leur dire qu'ils ne seront pas victimes de conflits d'intérêts. Les responsables de la réglementation ne devraient pas nécessairement être les maîtres d'œuvre. Autrement dit, ils ne devraient pas dicter les solutions à adopter.

Après avoir abordé ces questions de façon théorique, j'aimerais maintenant parler de la façon dont le problème de la pro-

[Text]

of ownership. You have had testimony from the Canadian Bankers' Association and from the Superintendent of Financial Institutions on this matter. If I am being redundant, please tell me.

Relatively few countries do what Canada does with respect to Schedule A banks and rely on absolute restrictions. In my investigations, the only other country that relies on absolute legislative restrictions is Norway. Their restrictions are similar to ours, namely, a 10 per cent limitation on individual shareholdings and a 25 per cent limitation on total foreign shareholdings.

A number of other countries go the permission route. That is, if your shareholdings exceed a certain threshold you have to seek permission from either the Department of Finance or the Central Bank. Australia requires treasury permission for over 10 per cent and cabinet permission for over 15 per cent. You may then say that you still receive it. The biggest shareholding that I have been able to find in any Australian bank was done by a gentleman who owns a big retail store in Australia. He also owns 14.9 per cent of financial Australian banks. He has not challenged the 15 per cent ceiling—or he has and has been turned down.

The other countries that go this route are the United Kingdom, where at 15 per cent you have to be approved by the Bank of England as to your fitness and suitability. That ceiling has not been breached. The Hong Kong Bank holds 14.9 per cent of the Midland, and that is as high as it has gone.

The 25 per cent foreign ownership ceiling would have been breached with respect to the Midland because in addition to the Hong Kong Bank, with close to 15 per cent, the Kuwait Investment Office holds another 11 per cent. That comes to over 25 per cent. The Midland has been given permission to be over more than 25 per cent foreign held.

Other smaller banks have bigger concentrated shareholdings and are instructed by virtue of who the shareholders are. Approximately 30 per cent of the Royal Bank of Scotland is owned by Standard Life, a big mutual life insurance company in Britain; and two foreign shareholders own 14.9 per cent and 7.6 per cent of Standard Charter. So that in the U.K. you have to seek permission, but no one has breached the 15 per cent ceiling.

In the Netherlands you also have to seek permission. The biggest shareholding that I have found is the 10 per cent shareholding in NB, the third ranking bank in the Netherlands.

In France you also have to seek permission for a 20 per cent shareholding. The French way of approaching this is interesting. Of their largest three credit-depositing insurance institutions, one is a cooperative and the other two are still state owned. So that you have to go down to the fourth and the fifth before you look for some kind of private sector solution.

[Traduction]

priété est traité dans d'autres pays. Vous avez entendu, à ce sujet, le témoignage de l'Association des banquiers canadiens et celui du Surintendant des institutions financières. Si je me répète, n'hésitez pas à me le dire.

Relativement peu de pays agissent comme le Canada à l'égard des banques de l'Annexe A et s'appuient sur des restrictions absolues. À la lumière des recherches que j'ai effectuées, la Norvège est le seul autre pays qui s'appuie sur des restrictions législatives absolues. Ces restrictions ressemblent aux nôtres; elles limitent notamment à 10 p. 100 la participation individuelle et à 25 p. 100 la participation étrangère globale.

D'autres pays ont opté pour les autorisations. En d'autres termes, si votre participation dépasse un certain niveau, vous devez obtenir une autorisation soit du ministère des Finances, soit de la Banque centrale. En Australie, lorsque la participation dépasse 10 p. 100, il faut obtenir l'autorisation du Trésor, et lorsqu'elle est supérieure à 15 p. 100, celle du Cabinet. Certains feront valoir que l'autorisation est néanmoins accordée. Cependant, la plus forte participation que j'ai pu trouver dans une banque australienne est celle d'un homme qui est propriétaire d'un grand magasin de détail en Australie. Il détient également 14,9 p. 100 des actions d'institutions financières australiennes. Il n'a pas contesté la limite de 15 p. 100 qui est imposée, ou alors, s'il l'a fait, il a été débouté.

D'autres pays ont aussi opté pour cette solution, dont le Royaume-Uni; là-bas, à partir d'un niveau de 15 p. 100, il faut que la Banque d'Angleterre (Bank of England) vous donne le feu vert après avoir évalué la pertinence de votre demande. Ce plafond n'a pas été dépassé. La Banque de Hong Kong détient 14,9 p. 100 des actions de la Midland. C'est là le pourcentage le plus élevé qui a été enregistré.

La limite de participation étrangère de 25 p. 100 aurait été dépassée dans le cas de la Midland parce que, outre la Banque de Hong Kong qui détient près de 15 p. 100 de ses actions, le Bureau d'investissement du Koweït en détient également 11 p. 100. Or, dans le cas de la Midland, on a autorisé un taux de participation étrangère supérieur à 25 p. 100.

D'autres banques moins importantes ont une participation qui est davantage concentrée; leur ligne de conduite dépend des actionnaires. Environ 30 p. 100 de la Banque Royale d'Écosse (Royal Bank of Scotland) appartient à la Standard Life, une importante mutuelle d'assurance-vie britannique; deux actionnaires étrangers détiennent environ 14,9 p. 100 et 7,6 p. 100 de la Standard Charter. Au Royaume-Uni, il faut donc obtenir une autorisation, mais personne n'a dépassé le plafond des 15 p. 100.

Aux Pays-Bas, une autorisation est également nécessaire. Le plus fort taux que j'ai relevé est une participation de 10 p. 100 dans la NB, la troisième banque en importance des Pays-Bas.

En France, il faut aussi obtenir une autorisation pour une participation de 20 p. 100. L'approche des Français est intéressante. Parmi leurs trois principales institutions d'assurance, de crédit et de dépôt, une est une coopérative et les deux autres appartiennent encore à l'État. Il faut donc se tourner vers la quatrième et la cinquième institutions pour trouver une sorte de solution venant du secteur privé.

[Text]

When they were privatized; four groups of shareholders were formed, each having a relatively small shareholding of no more than 25 per cent. Together they agreed to provide some stability to the ownership so that the ownership was "in friendly hands". That management was a private sector substitute for a 10 per cent ownership limitation.

One wonders whether that is the type of thing that could emerge if the 10 per cent ownership limitation were removed in this country—in other words, whether management would seek friendly shareholders for enough of the shares to assure that they would not be vulnerable to takeovers. If that is the solution, then the question is whether or not we are getting the benefit of the market for corporate control of the threat of takeover, and whether we have just replaced a legislative ban on hostile takeovers with a privately-organized limitation on hostile takeovers. The notion of a friendly group of shareholders can be viewed as an adaptation of the Japanese system in which you have a number of shareholders each holding under 5 per cent, but which together holds a significant fraction of the equity of banks, insurance companies and industrial companies. That renders them invulnerable to takeovers, especially from foreigners.

The Chairman: In these foreign countries like Japan, do those respective share holdings of 5 per cent have to be at arm's length or can there be effective control in the groups that hold it?

Professor McFetridge: That is what happens. In the Kereitsu you have a main bank that can hold up to 5 per cent of the shares of any industrial company, no more; and it is a nice charge in Euro-money of the industrial bank of Japan and its share holdings, and it holds 4 to 5 per cent of a very large number of industrial companies. They, in turn, will hold shares in the main bank along with insurance companies, which can hold up to 10 per cent of another company's shares. Together they assure that the float of shares available to outsiders is sufficiently small so that they cannot acquire control.

However, I would note that as soon as some practise becomes a model, such as the Japanese or German models, it no sooner begins to change; and there have been articles in *The Economist* over the summer about Japanese banks unloading a lot of their so-called friendly share holdings and other articles showing that group holdings in the Kereitsu have declined, and more and more of the shares of these companies are available to outsiders. So there is a tendency to move away from this; but it is still well established, and Canadian bankers have certainly indicated that it is very difficult to lend to companies within one of these groups.

So we do have these normal limitations on ownership that exist in some countries, but in other countries there are very few limitations. I must be clear that a lot of countries, although there are no limitations on who can hold shares in

[Traduction]

Au moment de la privatisation, quatre groupes d'actionnaires ont été formés, la participation de chacun étant relativement peu élevée et inférieure à 25 p. 100. Ensemble, ils ont décidé de stabiliser la participation, de façon que celle-ci soit «entre bonnes mains.» Cette décision du secteur privé est un substitut à la limite de participation de 10 p. 100.

On peut se demander si ce genre de situation se produirait chez nous, à supposer que l'on supprime la limite de participation de 10 p. 100, en d'autres termes, si les gestionnaires essaieraient de placer entre les mains d'actionnaires amis un pourcentage suffisant des actions, de façon à ne pas être vulnérables aux prises de contrôle. Si c'est là la situation, il y a lieu de se demander si nous obtenons des avantages du marché en laissant les sociétés endiguer les risques d'une prise de contrôle et si nous n'avons pas tout simplement remplacé l'interdiction des prises de contrôles indésirables prévue dans la loi par une limitation de ces prises de contrôle qui relève du secteur privé. On peut voir une analogie entre ce groupe d'actionnaires amis et la situation au Japon. Là-bas, un certain nombre d'actionnaires détiennent chacun moins de 5 p. 100 des actions; par contre, ensemble, ils détiennent un pourcentage important des actions des banques, des compagnies d'assurance et des sociétés industrielles. Ils ne sont alors plus vulnérables aux prises de contrôle, notamment aux prises de contrôle par des étrangers.

Le président: Dans des pays comme le Japon, ces participations respectives de 5 p. 100 doivent-elles être sans lien de dépendance? Ou les groupes qui détiennent les actions peuvent-ils exercer un contrôle réel?

M. McFetridge: C'est ce qui se produit. Dans le Kereitsu, une grande banque peut détenir jusqu'à 5 p. 100 des actions de toute société industrielle, par davantage; la banque industrielle du Japon et ses actionnaires ont fait un bon investissement en euro-dollars et détiennent 4 ou 5 p. 100 d'un très grand nombre de sociétés industrielles. Celles-ci seront à leur tour actionnaires de la grande banque, à l'instar de compagnies d'assurance, lesquelles peuvent détenir jusqu'à 10 p. 100 des actions d'une autre entreprise. Ensemble, elles feront en sorte que la quantité d'actions qui ont été émises et qui sont à la disposition des étrangers soit suffisamment restreinte, de manière qu'ils ne puissent pas faire de prise de contrôle.

Permettez-moi toutefois d'ajouter que, dès qu'une méthode devient un modèle, comme les modèles japonais ou allemand, elle subit aussitôt des transformations. Cet été, des articles publiés dans la revue *The Economist* indiquaient que les banques japonaises reconcent à bon nombre de leurs participations dites «mutuellement avantageuses», tandis que d'autres faisaient état d'une baisse des participations de groupe dans le Kereitsu et du nombre croissant d'actions de ces entreprises qui est offert aux étrangers. On constate donc une tendance à s'écarter de cette ligne de conduite, mais elle est encore bien implantée; les banquiers canadiens ont du reste indiqué qu'il est très difficile de prêter de l'argent à des entreprises qui font partie de l'un de ces groupes.

Ce sont là les restrictions courantes qui existent à l'égard de la participation, dans certains pays. Cependant, dans d'autres pays, les restrictions sont très peu nombreuses. Comprenez-moi bien. Dans beaucoup de pays, même s'il n'y a pas de restric-

[Text]

deposit-taking institutions, a lot of the institutions—and I would say most in terms of the assets they control—tend to be widely held. This is true of Germany, Switzerland, the Netherlands and obviously the U.K. So in general it is correct to say that there are no restrictions on ownership.

There are very few countries that formally restrict ownership. Some require permission and maybe will not give it—we are not certain—and others do not have any formal or informal restrictions, but ownership is nevertheless widely distributed. I bring this up because of a counterpoint to the theoretical proposition that I see nothing wrong in trying to deal with conflict of interest and self-dealing problems by capital requirements and by variable rate deposit insurance; but when I look at other countries, the predominant organizational form for deposit-taking institutions tends to be widely dispersed ownership. I cannot resolve that conflict.

In terms of downstream ownership—I know you do not have much time so I will only mention policies with respect to downstream ownership—people talk about the German model. As far as I can tell, the only country following the German model is Germany; and with the second European banking directive, I think the Germans will retreat from their model. Their direct holdings by banks of industrial companies are going to become smaller. As I say, that is the only country in which there is appreciable direct holdings of shares by banks in industrial companies. The other approach is a link through holding companies.

The Chairman: When you say “direct holdings”, do you mean majority direct holdings control it?

Professor McFetridge: No. These holdings of the German bank would be 35 per cent at the most, and I think most have retreated from that. There were holdings in Daimler-Benz and the Deutsche Bank of 35 per cent at one point, but again these have started to decline, and they are going to have to decline much further with the implementation of the second European bank directive.

Other countries in which there are what I would call horizontal or downstream action shows a curve via holding companies. The French approach would be with respect to the Credit Lyonnais. That bank is owned by a holding company which also has interests in industrial companies with non-financial companies. That occurs, but again it is relatively infrequent.

The Chairman: It occurs by legislation?

Professor McFetridge: I had better be careful with respect to France. I am not sure that a French bank is precluded from direct holdings or whether it is obliged to go the holding company route. I can find that out, but I do not know at this moment. Switzerland is a country in which banks are free to hold commercial and non-financial interests. There are other examples, but they are relatively infrequent. They have tended, by and large, to stick to national activities.

[Traduction]

tions à la propriété pour ce qui est des institutions de dépôt, bon nombre d'établissements, je dirais d'ailleurs la plupart d'entre eux, si l'on tient compte de leurs actifs, sont à capital largement réparti. C'est le cas en Allemagne, en Suisse, dans les Pays-Bas et, bien entendu, au Royaume-Uni. En conséquence, il est généralement juste de dire qu'il n'y a pas de restrictions à la propriété.

Rares sont les pays qui restreignent officiellement la participation. Dans certains, il faut demander une autorisation qui n'est sans doute pas toujours accordée; dans d'autres, il n'existe aucune restriction officielle ou officieuse, mais le capital est néanmoins largement réparti. Je soulève la question en raison d'un contrepoint à l'hypothèse selon laquelle je ne vois rien de mal à essayer de régler les problèmes de conflits d'intérêts et de transactions intéressées par des exigences liées au capital et par une assurance-dépôts à taux variable. Cependant, lorsque j'examine ce qui se passe ailleurs, je constate que les institutions de dépôt sont généralement à capital largement réparti. Je n'arrive pas à résoudre cet antagonisme.

Passons maintenant à la participation en aval. Comme le temps file, je ne mentionnerai que les orientations concernant la participation en aval. Les gens parlent du modèle allemand. À ma connaissance, le seul pays qui suit ce modèle, c'est l'Allemagne. Qui plus est, avec la deuxième directive de la banque d'Europe, les Allemands vont, selon moi, renoncer à leur modèle. La participation directe des banques dans des entreprises industrielles va diminuer. Comme je l'ai dit, c'est le seul pays où le taux de participation directe des banques dans des sociétés industrielles est appréciable. L'autre approche consiste à établir un lien par l'entremise des sociétés de portefeuille.

Le président: Quand vous parlez de participation directe, parlez-vous d'une participation directe majoritaire?

M. McFetridge: Non. La participation des banques allemandes représente 35 p. 100, tout au plus, et je pense que la plupart y ont renoncé dans une large mesure. À un moment donné, la participation dans Daimler-Benz et dans la Deutsche Bank a atteint 35 p. 100, mais ce taux a commencé à baisser et il devra diminuer beaucoup plus encore avec l'application de la deuxième directive de la banque d'Europe.

D'autres pays où l'on trouve ce que j'appelle une participation horizontale ou en aval procèdent de façon indirecte, par l'entremise de sociétés de portefeuille. Prenons l'exemple du Crédit Lyonnais, en France. La banque appartient à une société de portefeuille qui a également des intérêts dans des sociétés industrielles et des sociétés non financières. Cela arrive, mais je le répète, c'est relativement peu fréquent.

Le président: La loi intervient-elle en ce cas?

M. McFetridge: Je ferais mieux d'être prudent en ce qui concerne la France. Je ne sais pas si la participation directe est interdite pour une banque française ou si cette dernière doit absolument procéder par l'entremise d'une société de portefeuille. Je pourrais faire des recherches à ce sujet, mais, pour l'instant, je l'ignore. En Suisse, les banques peuvent détenir des intérêts commerciaux et non financiers. Il y a d'autres exemples, mais ils sont relativement rares. En général, on s'en tient aux activités nationales.

[Text]

The Chairman: They stick to their own business.

Professor McFetridge: I think I should stop there.

The Chairman: I have one question, and then we are going to cut the meeting fairly short. In this committee we have not talked to any extent about merchant banking. Could you give us any advice on the role of merchant banking as it is developing in Canada and perhaps an overview of what kind of a role they play? Is it a growing activity? Does it pose a competitive threat to chartered institutions? Please update us, because we have not heard much about merchant banking as such.

Professor McFetridge: Merchant banking is a very crowded field in which Canadian schedule A banks were participating to some degree in Europe and, by and large, have retreated from. It has also been a field in which Canadian banks were not participating directly domestically, and I think part of the problem has been overcome by allowing them to purchase securities dealers in order to integrate the underwriting function with the deposit-taking function; and part of this was to alleviate a perceived competitive handicap of Canadian schedule A banks. So with respect to competing successfully in underwriting, Canadian institutions are going to be up against extremely stiff competition in dealing with the Nomura and the other large securities dealers of this world.

Canadian institutions, the Economic Council and others have indicated that things had not gone well when they tried to compete in activities abroad. I am not sure how well they will do domestically, but I would think there is going to be a lot more competition from offshore, foreign-backed or owned underwriters, which is, in essence, the merchant bank function; and I think Canadian-owned institutions are going to be hard pressed to share that market over time.

The Chairman: As I understand it, merchant banking, as it is developing in Canada, is really not regulated by law.

Professor McFetridge: No.

The Chairman: Could you clarify that?

Professor McFetridge: I would be very reluctant to make a statement about the state of the regulation. They are not in the deposit-taking business, and to that extent they are not subject to the same kind of regulations. They are treated more as a financial company. I would think that the provincial securities commissions still regulate the underwriting functions to the extent that that is the principal activity of a merchant banker. There is some regulatory supervision.

The Chairman: I think our committee should be looking at the development of merchant banking in this country. We hear of companies like Brascan—

Professor McFetridge: They are through Hees. There are a lot.

[Traduction]

Le président: Ils s'en tiennent à leurs propres affaires.

M. McFetridge: Je pense que je devrais maintenant vous céder la parole.

Le président: J'ai une question à poser. Nous allons ensuite conclure la séance très rapidement. Devant ce comité, il n'a pas été question des banques d'affaires. Avez-vous des recommandations à faire sur le rôle des banques d'affaires qui sont en train de s'implanter au Canada et pouvez-vous nous donner une idée du rôle qu'elles jouent? Est-ce une activité en pleine expansion? Constituent-elles une menace pour les banques à charte? Auriez-vous l'obligeance de nous mettre à jour, car nous n'avons pas entendu parler de ces banques?

M. McFetridge: Le secteur des banques d'affaires est un secteur très achalandé. Les banques canadiennes de l'Annexe A y ont participé dans une certaine mesure en Europe et elles s'en sont généralement retirées. C'est aussi un domaine où les banques canadiennes n'ont pas participé directement à l'échelle nationale, mais je pense qu'on a surmonté une partie du problème en leur permettant d'acheter des sociétés de placement pour intégrer la fonction de prise ferme à celle des dépôts. Cette mesure visait, en partie, à atténuer ce que d'aucuns considéraient comme un handicap des banques canadiennes de l'Annexe A, sur le plan de la concurrence. Dans le domaine de la prise ferme, les institutions canadiennes vont donc se heurter à une concurrence extrêmement dure de la part de Nomura et des autres grandes sociétés de placement dans le monde.

Des institutions canadiennes, le Conseil économique et d'autres intéressés ont dit qu'ils avaient eu des problèmes lorsqu'ils ont essayé d'être concurrentiels à l'étranger. Je ne sais pas comment ils s'en tireront chez nous, mais je pense qu'il y aura une concurrence beaucoup plus grande d'outre-mer, de sociétés de placement épaulées par des étrangers ou leur appartenant, ce qui correspond en gros à la fonction des banques d'affaires. Je pense aussi qu'avec le temps, d'énormes pressions s'exerceront sur les établissements qui appartiennent à des intérêts canadiens, et ce pour qu'ils partagent leur marché.

Le président: Si je comprends bien, les banques d'affaires qui sont en train de s'implanter au Canada ne sont pas vraiment réglementées par la loi.

M. McFetridge: Non.

Le président: Pourriez-vous expliciter?

M. McFetridge: J'hésite beaucoup à parler de la situation de la réglementation. Ces banques ne sont pas des établissements de dépôt et, de ce fait, elles ne sont pas assujetties aux mêmes règles. Elles sont considérées davantage comme des sociétés de financement. Je pense que les commissions sur titres des provinces réglementent encore les fonctions de prise ferme dans la mesure où c'est la principale activité d'une banque d'affaires. On exerce une certaine surveillance au moyen de règlements.

Le président: À mon avis, notre comité devrait se pencher sur les banques d'affaires qui voient le jour au Canada. Nous entendons parler de sociétés comme Brascan . . .

M. McFetridge: Elle procède par l'entremise de Hees. Il y en a beaucoup.

[Text]

The Chairman: —and others that think that this is a great opportunity regarding the financial scene.

Unless other members of the committee have an urgent question, we must get to our next meeting at 12:30. Professor McFetridge, we thank you for your very interesting observations with respect to the fields that we have not looked at. You have been very helpful. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: . . . et d'autres qui voient là une possibilité très intéressante dans le domaine financier.

À moins que d'autres membres du comité n'aient des questions urgentes à poser, nous allons nous préparer pour notre prochaine séance de 12 h 30. Monsieur McFetridge, nous vous remercions infiniment de vos observations très intéressantes à propos de domaines que nous n'avions pas explorés. Vous nous avez été très utile. Nous vous remercions infiniment.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From BCE Inc:

Mr. J. V. Raymond Cyr, Chairman, President and Chief
Executive Officer;

Mr. Josef J. Fridman, Vice-President and General Counsel.

From Carleton University:

Professor Donald G. McFetridge.

De BCE Inc.:

M. J. V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et
chef de la direction;

M. Josef J. Fridman, vice-président.

De l'université Carleton:

M. Donald G. McFetridge, professeur.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce



Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, December 13, 1989

Le mercredi 13 décembre 1989

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Tenth Proceedings on:

Dixième fascicule concernant:

Study of Canadian Financial Institutions

Étude des institutions financières canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Simard
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p.	Simard
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 13, 1989
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Kirby, Olson, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Stanbury and Everett.

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Prof. Thomas J. Courchene.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Royal Trust:

Mr. Hartland M. MacDougall, Chairman;
Mr. William J. Inwood, Managing Partner and General Counsel;
Mr. Joseph P. Chertkow, Associate General Counsel.

From Imasco Limited:

Mr. Purdy Crawford, Chairman, President and Chief Executive Officer;
Mr. Torrance J. Wylie, Executive Vice-President;
Mr. John Bennett, Senior Vice-President;
Mr. Brian Levitt, Partner of Osler, Hoskin and Harcourt and Director of Imasco Limited.

From Simon Fraser University:

Professor John Chant.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from Royal Trust made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Submission from Royal Trust to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, December 1989” (36 pages—English only) (*Exhibit A-12*);

“Responsibility and Innovation: Toward a New Framework for the Financial Services Industry” (20 pages—English only) (*Exhibit A-13*).

The witnesses from Imasco Limited made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 DÉCEMBRE 1989
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Kirby, Olson, Ottenheimer, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Stanbury et Everett.

Présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche; *De la School of Policy Studies, Université Queen's:* M. Thomas J. Courchene.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Trust Royal:

M. Hartland M. MacDougall, président;
M. William J. Inwood, associé gestionnaire et conseiller juridique principal;
M. Joseph P. Chertkow, conseiller juridique adjoint.

De Imasco Limitée:

M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef de la direction;
M. Torrance J. Wylie, vice-président exécutif;
M. John Bennett, vice-président principal;
M. Brian Levitt, associé de Osler, Hoskin and Harcourt et administrateur d'Imasco Limitée.

De l'université Simon Fraser:

M. John Chant, professeur.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins du Trust Royal font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Submission from Royal Trust to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, December 1989» (anglais seulement—36 pages) (*Pièce A-12*);

«Responsibility and Innovation: Toward a New Framework for the Financial Services Industry» (anglais seulement—20 pages) (*Pièce A-13*).

Les témoins d'Imasco Limitée font une déclaration et répondent aux questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission of Imasco Limited to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce” (14 pages—English only) (*Exhibit A-14*).

Professor Donald G. McFetridge made a statement and answered questions.

At 10:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Submission of Imasco Limited to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce» (anglais seulement—14 pages) (*Pièce A-14*).

M. Donald G. McFetridge fait une déclaration et répond aux questions.

À 22 h 08, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 13, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 7.30 p.m. to continue its study on Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are starting on time. We follow the procedure of our former chairman, Senator Sinclair, who, in the true tradition of a railway man, started all his meetings right on time—even if there was no train at the station.

We have three important groups of witnesses this evening. It is my privilege to welcome representatives from the Royal Trust Company. Royal Trust is a major financial institution which is certainly well managed. We had an opportunity to look at your brief, but not in detail because we did not have that much time to do so. However, I am sure that it has been well reviewed by our advisors.

We have before us, from Royal Trust, Mr. Hartland MacDougall, Chairman; Mr. William J. Inwood, Managing Partner and General Counsel; and Mr. Joseph P. Chertkow, Associate General Counsel.

Gentlemen, we welcome you to this august committee. We look forward to your comments. The general procedure is for you to present your brief. Questions sometimes evolve concerning the brief as your presentation goes along. We will then have some general questions. Our next group of witnesses on the bill are representatives from IMASCO.

Mr. MacDougall, perhaps you would begin.

Mr. Hartland MacDougall, Chairman, Royal Trust: Mr. Chairman, it is a privilege to be here. My two associates Mr. Bill Inwood and Mr. Joseph Chertkow, are the people who have put in a great deal of work over the last five years into what even to ourselves seems like an endless process of financial reform. Mr. Inwood will make a statement to the committee on behalf of Royal Trust in a moment.

When I refer to "endless reform," I must tell you that Mr. Chertkow reminded me of something rather intriguing on the way up here this evening. I was sitting here at this table when Senator Murray was chairman of the committee in October of 1985. It is hard to believe that we are still wrestling with the same issues.

First, I apologize for two or three typographical errors in the brief. Mr. Chertkow has coined a new phrase. I have not quite figured out what a "land lobby" is, but for those of you who did not pick it up, "hard" was the word that should have been in there. There are also one or two other minor typos.

It is a pleasure to have the opportunity to present our views to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in its study of the future of Canadian financial

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 13 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous commençons à l'heure et nous suivons ainsi la tradition instituée par l'ex-président, le sénateur Sinclair, qui, fidèle à ses habitudes de cheminot, commençait toujours ses réunions juste à l'heure—même s'il n'y avait personne en gare pour attendre le train.

Nous avons ce soir trois groupes importants de témoins. J'ai en effet l'honneur d'accueillir des représentants de la compagnie Trust Royal. Institution financière d'importance, le Trust Royal est sans aucun doute une entreprise bien administrée. Nous avons eu l'occasion de jeter un coup d'œil sur votre mémoire, mais n'avons pas eu le temps de l'examiner en détail. Cependant, je suis sûr que nos conseillers l'ont bien épluché.

Nous accueillons donc, de la compagnie Trust Royal, M. Hartland MacDougall, président; M. William J. Inwood, directeur général associé et directeur du contentieux; et M. Joseph P. Chertkow, co-directeur du contentieux.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue à cet auguste comité. Nous sommes impatients d'entendre vos commentaires. La façon de procéder habituelle consiste à nous présenter votre mémoire. Parfois, des questions surviennent au cours de cette présentation. Ensuite, nous aurons quelques questions d'ordre général à vous poser. Notre prochain groupe de témoins à venir comparaître sur ce projet de loi sont les représentants de la société IMASCO.

Monsieur MacDougall, vous avez la parole.

M. Hartland MacDougall, président, Trust Royal: Monsieur le président, c'est un privilège pour moi d'être ici ce soir. Mes deux associés, M. Bill Inwood et Joseph Chertkow, ont consacré énormément d'efforts au cours des cinq dernières années à ce qui semble même à nos yeux un processus sans fin de réforme financière. M. Inwood vous fera tout à l'heure un exposé au nom du Trust Royal.

Si je parle de «processus sans fin», c'est que M. Chertkow m'a rappelé un fait plutôt surprenant en cours de route. En effet je suis déjà venu ici en octobre 1985, à l'époque où le sénateur Murray était président du Comité. Il est difficile de croire que nous sommes encore là à débattre des mêmes questions.

D'abord, je m'excuse des deux ou trois erreurs typographiques contenues dans le mémoire. M. Chertkow a inventé un nouveau mot. Je n'ai pas encore tout à fait saisi le sens de «land lobby», mais pour ceux d'entre vous qui n'ont pas compris, disons qu'il aurait plutôt fallu employer le mot «hard» à cet endroit. Il y a aussi une ou deux autres erreurs typographiques mineures.

Il nous fait plaisir de pouvoir présenter notre point de vue au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dans le cadre de son étude sur l'avenir des institutions financi-

[Text]

institutions. We were privileged to be here just over four years ago during the study of the green paper. The committee's report out of that process was a major contribution to the discussion, and we certainly applaud that achievement.

We have filed a detailed brief. I have to apologize for the fact that we did not file a French version at the same time, but we will undertake to do so as quickly as possible.

Our written brief provides Royal Trust's views on four specific areas: First, the tools to succeed in the new global environment; secondly, a fair ownership policy; thirdly, effective corporate governments methods—and I should add that we also tabled with the committee a booklet entitled: "Responsibility and Innovation," a record of our views on these issues, which goes back to 1985. The final area covered is the problem of multiple regulation and our recommended solution to this problem.

Our industry association, the Trust Companies Association of Canada, has provided its comments to the committee. We fully support these views. As I have been chairman for the past three years of the Trust Companies Association, it might surprise you if we did not fully support their views.

With your permission, I will ask Mr. Bill Inwood to present our statement to the committee.

Mr. William J. Inwood, Managing Partner and General Counsel, Royal Trust: As Mr. MacDougall has indicated, I am here this evening to answer the question: Why are we here? The short answer on behalf of Royal Trust is: To make a plea that the reform of the federal laws governing financial institutions be completed immediately.

Why must this happen? There are three important reasons. First, that this process has been under way for almost five years. Successive policy statements, committee hearings, papers, briefs, statements and exposure drafts have led to nothing but delay and continued uncertainty. It is obvious to state that the waste of public and private resources alone required to continue the study and to debate issues which have been mooted to death is pointless. At a time when government spending is under great pressure to be productive and efficient, the amount of human effort that has gone into this exercise is not exactly a proud legacy. Couple this with the investment uncertainty that has hung over the market for quite some time and the process looks even more shameful.

In contrast, I have been involved in the Royal Trust acquisition of a savings and loan company in the United States in the past year and have had some experience with the reform of the savings and loan industry. That process, by way of contrast, began on February 6 with the proposal to reform that industry. It was signed into law on August 9. It brought 4,000 thrifts under a new regime, changed the deposit insurance system in the United States significantly and realigned four or five major agencies of the United States government. Therefore, things like this can be done quickly.

[Traduction]

res canadiennes. Nous avons eu le privilège d'être ici il y a un peu plus de quatre ans au moment de l'étude du Livre vert. Le rapport du Comité à ce sujet a grandement enrichi le débat. Nous ne pouvons qu'applaudir à cette réalisation.

Nous avons présenté un mémoire détaillé. Je dois m'excuser de ne pouvoir vous présenter en même temps la version française, mais je peux vous assurer que nous allons remédier à cette lacune dans les plus brefs délais possibles.

Notre mémoire écrit expose le point de vue du Trust Royal sur quatre questions précises: d'abord, les outils nécessaires pour réussir dans le nouveaux contexte global; deuxièmement, une politique juste en matière de participation; troisièmement, des méthodes efficaces de régie interne—et je dois ajouter que nous avons aussi remis au Comité une brochure intitulée: «Responsability and Innovation», qui récapitule nos positions sur ces questions depuis 1985; et enfin, le problème de la réglementation multiple et la solution que nous préconisons pour y remédier.

Notre association, en l'occurrence l'Association des compagnies de fiducie du Canada, a fait connaître son point de vue au Comité. Nous y souscrivons pleinement. Étant donné que je suis président de cette association depuis trois ans, il aurait été surprenant qu'il en soit autrement.

Avec votre permission, je vais demander à M. Bill Inwood de présenter notre exposé au Comité.

M. William J. Inwood, directeur général associé et directeur du contentieux, Trust Royal: Comme M. MacDougall l'a indiqué, je suis ici ce soir pour répondre à la question suivante: pourquoi sommes-nous ici? La réponse que j'ai à donner au nom du Trust Royal est brève et se résume à ceci: pour faire un plaidoyer en faveur de l'achèvement immédiat de la réforme des lois fédérales régissant les institutions financières.

Pourquoi doit-il en être ainsi? Pour trois raisons principales. D'abord, parce que ce processus est en cours depuis presque cinq ans. Les énoncés de politique successifs, les audiences de comité, les documents, les mémoires, les déclarations et les exposés-sondages n'ont servi à rien sinon à retarder le processus et à faire durer le climat d'incertitude. Il est évident que le gaspillage de ressources publiques et privées pour poursuivre l'étude de questions qui ont déjà été débattues maintes et maintes fois est inutile. En cette période où le gouvernement subit d'énormes pressions pour rationaliser ses dépenses, la somme des efforts humains consacrés à cette tâche n'est pas exactement un héritage dont il y a lieu d'être fier. Ajoutez à cela le climat d'incertitude qui plane depuis un certain temps sur le marché des investissements, et vous aurez là un tableau encore moins reluisant.

À titre de comparaison, j'ai participé l'année dernière à l'acquisition par le Trust Royal d'une institution d'épargne et de crédit aux États-Unis, et j'ai donc une certaine expérience de ce que représente la réforme de l'industrie de l'épargne et du crédit. Je peux vous dire que le processus a été entamé le 6 février avec le dépôt de la proposition de réforme et que le projet est devenu loi le 9 août. La réforme a eu pour effet d'assujettir à un nouveau régime 4 000 petites institutions d'épargne et de crédit, de modifier considérablement le système d'assurance-dépôt aux États-Unis et de restructurer quatre ou cinq

[Text]

The second reason to finally settle our financial policy is that, until this happens, consumers of financial products in this country will be deprived of full competition—and I will explain this in a moment.

Our third reason why financial reform must be completed is that as long as the current debate continues, the focus of policy makers is taken away from the real issue, which is the pressing need in this country for the provinces and the federal government to have a consensus on regulation. Policymakers would do far more for the safety and soundness of our system if they focused on the strategy of regulation and not on the tactics.

The Chairman: You are saying that a major problem that you see is harmonization of federal and provincial authority, rather than all the other things that we talked about?

Mr. Inwood: Yes. That is the thrust of what we will say this evening; namely, that there needs to be a common ground.

The endless debate about ownership and commercial links and related party transactions are, in our view, tactical issues for which there are pragmatic solutions.

Mr. Chairman, honourable senators, we have tabled a full brief with the committee which comprehensively spells out our views and our recommendations for charting a way to effective federal financial reform. We will outline the principle issues and the solutions we have to offer with regard to them.

The current debate over the ownership issue continues not because it is particularly complex or because it has a lot to do with safety and soundness but because, we submit, it poses some major competitive threats for some institutions.

Let me remind the committee that the origins of the current ownership rules for banks were not born out of a concern for safety and soundness, but rather from a desire to protect our banking industry from foreign ownership and from its competitive threat. In the end, we think that the consumers of financial services will continue to suffer until this issue is resolved.

Where do we stand on the ownership issue? We think our views are well known. We strongly believe in the benefits of a major shareholder and, as we have said, we believe the ownership issue has very little to do with safety and soundness and everything to do with efficiency and competition in this industry. Our premise this evening is that competitive fears lie, to a great degree, at the heart of the ownership debate.

We support a dual banking system composed of two competing and different forms: Widely-held banks and, as well, institutions in which there is a major shareholder stake. Those who

[Traduction]

organismes publics américains. Il est donc possible de procéder à une réforme semblable rapidement.

Deuxièmement, il importe de définir enfin notre politique financière parce que tant que cela ne sera pas fait, les consommateurs canadiens de produits financiers n'auront accès qu'à un marché dépourvu de véritable concurrence—comme je l'expliquerai plus loin.

Troisièmement, la réforme financière doit être achevée parce que tant que durera le débat actuel, l'attention des décideurs politiques sera détournée de l'enjeu véritable, c'est-à-dire de la nécessité, pour nos gouvernements provinciaux et fédéral, d'harmoniser leur réglementation. Les décideurs politiques contribueront davantage à la sécurité et à la solidité de notre système, s'ils s'attardent sur la stratégie de la réglementation plutôt que sur les tactiques.

Le président: Vous dites que le principal problème, à votre avis, réside dans l'harmonisation des pouvoirs fédéraux et provinciaux plutôt que dans tous les autres aspects que nous avons abordés?

M. Inwood: C'est exact. C'est essentiellement le message que nous voulons vous transmettre ce soir, en l'occurrence, qu'il faut établir un terrain d'entente commun.

L'interminable débat au sujet de la participation, des liens commerciaux et des transactions entre parties liées s'attarde, à notre avis, à des questions tactiques pour lesquelles il existe des solutions pratiques.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous vous avons remis un mémoire étoffé qui expose en détail notre position et nos recommandations sur la façon de procéder pour réaliser une réforme financière efficace à l'échelle nationale. Nous allons énoncer les principaux enjeux en cause et les solutions que nous proposons dans chaque cas.

Le débat actuel sur la question de la participation se poursuit non pas parce que cette question est particulièrement complexe ou parce qu'elle est intimement liée à la sécurité et à la solidité du système, mais plutôt, à notre avis, parce qu'elle augmente la menace de la concurrence pour certaines institutions.

Permettez-moi de rappeler au Comité que les règles actuellement applicables aux banques en matière de participation ne sont pas nées d'un souci de sécurité et de solidité mais plutôt d'un désir de protéger l'industrie bancaire de la participation et de la concurrence étrangères. En définitive, nous croyons que les consommateurs de services financiers continueront à être pénalisés tant que cette question ne sera pas réglée.

Quelle est notre position sur la question de la participation? Notre point de vue est bien connu. Nous croyons fermement aux vertus de la participation majoritaire et, comme nous l'avons dit, nous estimons que la question de la participation a très peu à voir avec la sécurité et la solidité mais qu'elle a tout à voir avec l'efficacité et la concurrence dans notre industrie. Notre hypothèse est la suivante: c'est la peur de la concurrence qui, dans une grande mesure, est au cœur du débat sur la participation.

Nous sommes favorables à un système bancaire mixte constitué de deux formes concurrentielles et différentes d'institutions: les banques à capital largement réparti de même que les

[Text]

criticize our position, or this position, in favour of ownership frequently raise three issues: Foreign ownership; self-dealing; and the allegation of some form of concentration. I should like to deal with those quickly.

First, on the subject of foreign ownership, as we point out in our brief, our major banks are and have been, to a large degree, creatures of public policy. This policy has enabled them to grow to such a size that the exposure of our banks to foreign ownership becomes a social issue. The Free Trade Agreement calls for fair and equitable treatment of foreign institutions in our financial system and, under the national treatment principle, dealing with the banks, as I have suggested, becomes somewhat of a social issue. Therefore, we support the ownership rule limiting ownership of banks by domestic and foreign owners.

However, with regard to the non-bank sector, we support the ownership rule which would allow a non-bank financial institution to be owned by a single shareholder up to 65 per cent of its voting shares. These institutions would, in turn, be allowed to own other financial institutions on a closely-held basis.

We see this as the only pragmatic solution to the current debate. This spells competition and, from the consumer standpoint, that would be a good thing.

Let me now comment upon how we acquire our perspective these days. As I have said, we have just completed the acquisition of Pacific First Financial Corporation, which is a \$6 billion savings and loan company headquartered in the state of Washington. It is the largest savings and loan company in the Pacific northwest.

Our plans are to build a super regional bank in the United States which will, in five years' time, be the same size as Royal Trust is today. At the moment, we are the only Canadian trust company with a major international perspective. These are the distinctions that have given us our perspective and allow us to take a view on what we think the global marketplace looks like. That is to argue that we need tools to compete in this marketplace. For us that means two things: Modernization of our governing legislation, and resolution of the ownership rules.

Royal Trust cannot compete in this country head-to-head with the major banks. Therefore, we need to be able to grow and to be capable of expanding in foreign markets. That is not to say we cannot compete. We will compete in the niche markets in which we are able to compete, but we cannot compete with the sheer size of the banking institutions in this country.

[Traduction]

institutions à actionnaire majoritaire. Ceux qui critiquent notre position ou le fait que nous soyons favorable à la participation invoquent trois raisons: la participation étrangère, les transactions intéressées et l'apparition possible d'une certaine forme de concentration. J'aimerais passer brièvement en revue ces arguments.

D'abord, en ce qui a trait à la participation étrangère, comme nous le soulignons dans notre mémoire, nos principales banques doivent en grande partie leur existence à la politique gouvernementale. Cette politique leur a permis de prendre de l'expansion à un point tel que la possible immixtion étrangère dans l'industrie bancaire est devenue une question sociale. L'Accord de libre-échange préconise un traitement juste et équitable des institutions étrangères dans notre système financier et, conformément aux principes de traitement national, la question des banques devient, comme je l'ai mentionné, ni plus ni moins qu'une question sociale. Par conséquent, nous sommes favorables à la règle de participation qui limite la proportion des actions bancaires détenues par les investisseurs étrangers et canadiens.

Toutefois, en ce qui a trait au secteur non bancaire, nous sommes favorables à la règle de participation qui permet à un actionnaire de détenir jusqu'à concurrence de 65 p. 100 des actions avec droit de vote. Ces institutions peuvent à leur tour détenir des parts dans d'autres institutions financières à capital fermé.

Nous croyons que c'est là la seule issue pratique au débat actuel. De cette façon, on fixe les règles de la concurrence et, du point de vue du consommateur, c'est une bonne chose.

Laissez-moi maintenant vous expliquer comment nous en sommes récemment arrivés à cette conclusion. Comme je l'ai mentionné, nous venons juste de compléter l'acquisition de la Pacific First Financial Corporation, qui est une institution d'épargne et de crédit dont le siège social se trouve dans l'État de Washington et dont l'actif se situe autour de 6 milliards de dollars. Il s'agit en fait de la plus importante institution d'épargne et de crédit de toute la région nord-ouest du Pacifique.

Nous prévoyons établir une super banque régionale aux États-Unis qui, d'ici cinq ans, sera aussi importante que ne l'est le Trust Royal à l'heure actuelle. Pour l'instant, nous sommes la seule compagnie de fiducie canadienne à avoir des visées internationales importantes. Ce sont là les différences qui ont façonné notre point de vue et nous ont permis de nous faire une opinion sur l'allure que doit prendre, à notre avis, le marché global. Cependant, nous avons besoin d'outils pour nous tailler une place sur le marché et, pour nous, cela ne peut se faire si nos lois habilitantes ne sont pas modernisées et si la question des règles en matière de participation n'est pas résolue.

Le Trust Royal n'est pas en mesure au Canada de livrer bataille d'égal à égal avec les principales banques. Par conséquent, il nous faut prendre de l'expansion et avoir accès aux marchés étrangers. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons soutenir la concurrence. Nous sommes en mesure de le faire sur les marchés à créneaux mais nous ne pouvons nous mesurer aux géants que sont nos institutions bancaires canadiennes.

[Text]

However, we can be competitive in the United States market which is much more fragmented. We and other Canadian institutions will not be granted fair treatment in our planned entry into that and other foreign markets unless the principle of fair, national treatment applies. The dual ownership rule we advocate will facilitate this.

Let me turn to the conflicts and self-dealing issue. Critics of the ownership position argue that an institution must be widely held in order to prevent abusive practices. The Royal Trust position is that prevention of abusive practices is a matter of conduct and behaviour. We think our position is well known. We advocate the right mix of corporate governance and controls on the fitness and character of people who would own financial institutions. Conflicts will arise no matter what the ownership structure, and the proper way, we submit, is to handle them through control of the behaviour, which means controls through self-governance methods.

By way of illustration, consider some of the conflicts which arise today that have nothing to do with ownership. They are the conflicts presented by expansion of business powers and the cross-pillar activities that give rise to conflicts of interest. A major example is the huge, inherent conflict in a bank owning a securities dealer; or consider the fact that banks' current laws allow loans to bank directors and the commercial interest that they represent. I am not suggesting that there is anything wrong with that, but I am pointing out, by way of illustration, that controls on ownership do not prevent or police these conflicts. The Estey Commission, in fact, recommended that loans to outside directors of banks be prohibited.

Our point is that, in related-party transactions, conflicts will arise naturally, no matter what ownership structure is adopted. The key is to manage them. Royal Trust has been a leader in this area with development and implementation of a régime of corporate self-governance. This régime has gained statutory recognition in Canada and we feel, with some modesty, that it was endorsed in this committee's earlier report on the subject. We hope we are preaching to the converted on this subject and we will not detail our procedures now, but we will be pleased to tell the committee more about them during questioning. In any event, our practices are detailed in our brief.

With regard to the concentration issue, the major assertion made by those opposed to allowing ownership of financial institutions is that it somehow results in concentration, and this concentration may refer to either concentration of markets or concentration of power.

Let me deal with this quickly. More competition, not concentration, will result as the rules on ownership entry are eased. Very simply, ownership limits would pose a real threat to concentration. In regard to the concentration of power issue, at best the arguments raised by the critics are vague, theorist and frequently contain innuendo.

[Traduction]

Par contre, nous pouvons être concurrentiels sur le marché américain qui est beaucoup plus fragmenté. Cependant, notre entrée et celle d'autres institutions canadiennes sur ce marché et d'autres marchés étrangers ne pourra faire l'objet d'un traitement équitable que si le principe du traitement national équitable s'applique. La règle de participation mixte que nous défendons facilitera cette transition.

Passons maintenant à la question des conflits et des transactions intéressées. Les opposants au principe de la participation soutiennent qu'une institution dont le capital n'est pas largement réparti s'expose à des abus. Selon le Trust Royal, la prévention des abus est une question de conduite et de comportement. Notre position est bien connue. Nous préconisons un juste mélange de régie interne et de contrôle pour s'assurer de l'honnêteté des propriétaires d'institutions financières. Des conflits risquent de survenir quelle que soit la structure de participation et la meilleure façon, selon nous, d'y remédier consiste à exercer un contrôle adéquat grâce à des méthodes d'auto-réglementation.

À titre d'exemple, prenez les conflits qui surviennent de nos jours et qui n'ont rien à voir avec la participation. Ce sont les litiges relatifs à l'expansion des pouvoirs de l'entreprise et les activités inter-piliers qui donnent lieu à des conflits d'intérêts. Le meilleur exemple de conflit flagrant est celui inhérent à la situation d'une banque offrant des services de courtage en valeurs mobilières; et que penser aussi du fait que les lois bancaires actuelles permettent l'octroi de prêts à des directeurs de banque malgré l'intérêt commercial évident de ces derniers. Je ne veux pas dire que cela n'est pas correct, mais je prends simplement cet exemple pour montrer que le contrôle exercé sur la participation n'empêche pas ou ne réduit pas ces conflits. La Commission Estey a recommandé, en fait, que l'octroi de prêts à des directeurs de banque de l'extérieur soit interdit.

Nous sommes d'avis que dans des transactions entre parties liées, les conflits sont inévitables, quelle que soit la structure de participation adoptée. Il suffit d'en restreindre l'ampleur. Le Trust Royal est un chef de file dans ce domaine avec son système de régie interne. Ce système s'est gagné une reconnaissance légale au Canada et nous croyons, en toute modestie, que votre Comité y a souscrit dans un de ses rapports antérieurs sur le sujet. Comme nous prêchons sans doute à des convertis, nous ne donnerons pas plus de précisions sur nos méthodes pour l'instant, mais il nous fera plaisir de répondre à vos questions tout à l'heure, s'il y a lieu. De toute façon, vous en avez l'explication détaillée dans notre mémoire.

En ce qui a trait à la question de la concentration, le principal argument de ceux qui s'opposent à l'idée de permettre la participation dans le secteur financier, est le suivant: ils craignent que cela ne finisse par engendrer une concentration des marchés ou des pouvoirs.

Permettez-moi de traiter brièvement de ce point. L'assouplissement des règles en matière de participation favorisera non pas la concentration mais la concurrence, tout simplement parce que les limites à la participation posent une menace réelle à la concentration. Pour ce qui est de la concentration des pouvoirs, au mieux, les arguments invoqués par les oppo-

[Text]

Ownership controls will lead to concentration with fewer market players. Consider the concentration that occurs when all our major brokers are acquired by the banking community. The proper tool for dealing with these suggestions of anti-competitive conduct is the tool that already exists, and that is the federal competition policy; not restrictions on ownership of financial institutions.

Let me turn now to another major part of our submission this evening and that is the problem of multiple regulation and the problems which seem to be developing in federal and provincial regulation of financial institutions. As I said at the outset, the debate on ownership and related issues has had more to do with the tactics of regulation than with the strategy. Since these issues have remained unresolved, the bigger issues of effective, uniform regulation in this country have hardly been touched. The future safety and soundness of our financial system depends on common and comparable regulation and effective deployment of public resources, not duplication of resources at different federal and provincial levels.

By way of analogy, no one argues that flying should be regulated province to province or country to country; everyone just wants the skies to be safe. Should regulation of financial institutions be any different? In policy terms—probably; but in safety and soundness terms—no. What we have is an ever-burgeoning, different form of regulation.

Policymakers, we respectfully submit, must lift up their heads and see the bigger picture. This picture is that we have already moved from our four-pillar structure towards broad-based, functional regulation in this country. The policy proposals that are on the table now, federally and in some of the provinces, will extend this dramatically. This capability of regulating on a functional basis is not being fostered these days; instead, it is being repeated. Increasingly, our industry is facing the problem of regulatory overlap in its Canadian business activities. It is imperative that a new consensus be reached between the federal and provincial governments with regard to regulation of the financial services industry, especially as to the key principles of regulatory reform.

Multiple regulation becomes a serious problem for two reasons. First, it increases the risks to safety and soundness in our system by producing more fragmentation, less certainty and lower accountability in the people who inspect financial institutions. Secondly, it hurts domestic competition by increasing our administrative costs. It requires duplication in our institutions, creates operating inefficiencies for us, and simply reduces our economies of scale.

[Traduction]

sants sont vagues et théoriques en plus de comporter de fréquentes insinuations.

Le contrôle de la participation entraînera une concentration par la réduction du nombre d'intervenants sur le marché. Prenez, par exemple, la concentration qui résulte de l'achat de tous les principaux courtiers par l'industrie bancaire. La meilleure arme contre ces menaces de conduite anticoncurrentielle existe déjà et réside dans la politique fédérale en matière de concurrence et non dans la restriction de la participation dans le secteur financier.

Permettez-moi maintenant de passer à un autre point important traité dans notre mémoire, en l'occurrence, le problème de la réglementation multiple et les difficultés qui semblent émaner de la réglementation fédérale et provinciale des institutions financières. Comme je l'ai dit au début, le débat sur la participation et les questions connexes porte beaucoup plus sur les tactiques de réglementation que sur la stratégie. Ces questions n'ayant pas été résolues, celles plus importantes relatives à l'adoption d'une réglementation uniforme et efficace dans l'ensemble du pays le sont encore moins. La sécurité et la solidité futures de notre système financier ne pourront être assurées que si les paliers fédéral et provinciaux adoptent une réglementation commune et rationalisent l'utilisation de leurs ressources.

Prenez exemple de l'utilisation de l'espace aérien, personne ne prétend que ce domaine devrait être réglementé province par province ou pays par pays; on tient simplement à ce que l'espace aérien soit sûr. Devrait-il en être autrement de la réglementation des institutions financières? Du point de vue de la politique—probablement; mais du point de vue de la sécurité et de la solidité—non. Ce que nous avons, c'est une réglementation toujours différente et en transformation.

Les décideurs politiques devraient, à notre humble avis, relever la tête et essayer d'avoir une perspective plus grande. Ils devraient prendre conscience que nous sommes déjà passés d'une structure à quatre piliers à une réglementation fonctionnelle à base élargie. Les projets actuellement à l'étude au fédéral et dans certaines provinces accéléreront radicalement ce processus. Cette capacité de réglementer sur une base fonctionnelle n'est pas mise en valeur de nos jours, on préfère plutôt copier ce qui existe déjà. De plus en plus, notre industrie est aux prises avec un problème de chevauchement de la réglementation régissant les activités commerciales au Canada. Il est essentiel que le fédéral et les provinces en arrivent à un nouveau consensus en ce qui concerne la réglementation du secteur des services financiers, et surtout les grands principes de la réforme de la réglementation.

Le chevauchement de la réglementation est devenu un grave problème pour deux raisons. D'abord, il compromet la sécurité et la fiabilité de notre système en aggravant la fragmentation, et en réduisant la fiabilité et la responsabilité des inspecteurs des institutions financières. Deuxièmement, il nuit à la concurrence sur le plan national, parce qu'il augmente nos frais d'administration. Il entraîne des doublons dans nos institutions, réduit l'efficacité dont nous jouissons, de même que les économies d'échelle que nous pouvons réaliser.

[Text]

By way of example, the worst instance of this problem is something this committee has heard about before; the Ontario "equals approach". The concept of the equals approach is that it applies to any trust or loan company registered to do business in the province of Ontario. This legislative approach applies to the full Ontario spectrum of operating rules, corporate governance, administrative rules, and supervision of all of the companies registered to do business in Ontario. Only 15 out of those 54 companies are actually Ontario chartered trust companies. This equals approach has a profound negative effect on our competitiveness as a major national trust company, both in terms of cost of compliance and in lost business opportunities.

To take an example, consider commercial lending. In the 1986 federal blue paper, there was a proposal to greatly broaden the commercial lending powers of trust companies in order to allow for unlimited powers in the case of companies who had minimum capital of \$25 million. However, Ontario's provisions regarding commercial lending are substantially different from—and are much more restrictive than—the federal proposals, and effectively make Ontario the regulator of the trust industry in this country.

It is clear that Ontario's provisions do not grant to trust companies the same lending powers as the chartered banks have. It is also clear that a federal trust company will be denied any competitive advantage of new powers under the proposed federal legislation by virtue of the operation of this rule. This, for us, is simply intolerable. We believe that the critical challenge is to solve the multiple regulation problem in a manner which would satisfy the financial policy goals of each province, and protect its depositors while fairly treating the major participants in the Canadian financial services industry.

We propose what we call a "Royal Trust Model", which is a solution composed of three parts: First, a new consensus on key standards and principles; second, a federal-provincial accord on the regulation of our institutions; and third, the acceptance of the designated jurisdiction concept.

What are the key points on which there ought to be consensus? We suggest that the major elements are: Fitness and character standards for owning and operating a financial institution; common capital adequacy standards to safeguard institutional solvency; corporate governance methods for prudent management; division of responsibility for regulation by home and host jurisdictions, including a more prominent use of the deposit insurance system with an enhanced role for the insurer; and finally, coordination of supervision and administration among regulators.

[Traduction]

Le Comité a déjà entendu parler du pire problème que nous cause cette situation: l'approche égalitaire de l'Ontario. Cette approche égalitaire s'applique à toute société de fiducie ou compagnie de prêt enregistrée dans le but de faire des affaires en Ontario. Cette approche législative s'applique à tout l'éventail ontarien des règles de fonctionnement, à la régie des sociétés, aux règles d'administration et de supervision de toutes les sociétés enregistrées pour faire des affaires en Ontario. Seulement 15 des 54 sociétés qui y font des affaires sont constituées aux termes de la législation de l'Ontario. Cette approche égalitaire a, pour la grande société de fiducie que nous formons à l'échelle nationale, des répercussions très négatives sur le plan de la compétitivité, eu égard tant au coût d'observation que des occasions d'affaires perdues.

Prenons le cas du crédit aux entreprises. Le Livre bleu du gouvernement fédéral paru en 1986 contenait une disposition qui visait à élargir considérablement les pouvoirs qu'ont les sociétés de fiducie, de consentir des prêts commerciaux et à n'imposer aucune limite à ces pouvoirs dans le cas des sociétés qui disposaient d'un capital minimal de 25 millions de dollars. Cependant, les dispositions de l'Ontario concernant le crédit aux entreprises diffèrent passablement des propositions du gouvernement fédéral, en ce sens qu'elles sont beaucoup plus restrictives, et, à toutes fins utiles, elles font de l'Ontario l'organisme de réglementation du secteur de la fiducie au Canada.

Il est certain que les dispositions de l'Ontario ne confèrent pas aux sociétés de fiducie les mêmes pouvoirs qu'ont les banques à charte en matière de crédit aux entreprises. Il est certain aussi que par l'effet de cette règle une société de fiducie constituée aux termes de la législation fédérale se verra refuser tout avantage comparatif que pourraient lui procurer de nouveaux pouvoirs aux termes de la législation proposée. Cette situation est tout simplement inadmissible. Nous estimons que la grande difficulté à surmonter consiste à résoudre le problème de la réglementation multiple d'une manière qui respecte les objectifs financiers de chaque province et qui protège ses épargnants, tout en traitant équitablement les grands participants du secteur des services financiers au Canada.

Nous proposons ce que nous appelons le modèle du Trust Royal, soit une solution comportant trois éléments: premièrement, un nouveau consensus sur des normes et des principes clés; deuxièmement, un accord fédéral-provincial sur la réglementation de nos institutions; et, troisièmement, l'acceptation du concept de juridiction désignée.

Quels sont les principaux éléments sur lesquels un consensus est souhaitable? Il nous semble que ce sont: les critères d'aptitude et de moralité à respecter pour posséder et exploiter une institution financière; des normes communes applicables en matière de suffisance du capital, afin de préserver la solvabilité de l'institution; des méthodes de régie des sociétés, pour assurer une gestion prudente; la division des responsabilités de réglementation entre la juridiction d'origine et la juridiction hôte, y compris un recours plus massif au système de l'assurance-dépôts, où l'assureur jouerait un rôle accru; et, finalement, la coordination par les organismes de réglementation des activités de supervision et d'administration.

[Text]

We believe that a helpful step towards this objective was taken with an initiative that began in the west—although it is documented as beginning in Quebec—in December of 1988 with the meeting of provincial ministers responsible for financial institutions. At that meeting, there was agreement to establish an interprovincial conference of ministers charged with coordinating harmonization of legislation. The process carried on, but to illustrate the classic flaw in our system, there has not been any federal participation in this process to date. This is coupled with a dangerous and counterproductive tendency towards treating financial institution issues as provincial rights issues, so that they fall out of the regulatory bucket and into another bucket, which tends to make them issues between governments.

It is essential in developing this consensus that the private sector be involved in the process of discussion between the levels of government. To illustrate the point, it is not at all in Royal Trust's interests to see the failure of financial institutions in this country, or to see the weakening of the regulatory system. It costs us business and customers when that happens. We therefore have strong views about how some of these problems might be tackled. We see the possibility of both types of failures I just mentioned—the weakening of the regulatory system and the failure of an institution—arising from the current course of conduct and the lack of accountability that occurs with the multiplicity of jurisdictions.

In view of this position, the second element of our solution is a federal-provincial accord, on which we expand much more fully in our brief, on the regulation of financial institutions, similar to the accord that was reached on the regulation of the securities industry. Such an accord will allow federal and provincial governments to allocate their responsibilities for regulation and to address their respective policy goals.

The third component of our solution is to implement the designated jurisdiction concept, which would provide relief for certain financial institutions incorporated in designated jurisdictions, by allowing them to designate a jurisdiction as their home jurisdiction and to have that fact recognized by other provinces which now currently purport to regulate them.

This three-part model we propose is based on our prediction that we will move in this country to the type of functional regulation that we have described. I think we have already gone a long way in that direction. As we said at the outset, we feel that the debate on financial institution policy must shift from the technical issues to the much more encompassing issue of creating a more uniform approach to the safety and soundness of all institutional players in this country.

[Traduction]

Nous estimons qu'un grand pas a été franchi dans cette voie, grâce à une initiative prise dans l'Ouest, bien qu'on rapporte qu'elle ait vu le jour au Québec, en décembre 1988, à la rencontre des ministres provinciaux responsables des institutions financières. Au cours de cette rencontre, on s'était mis d'accord pour organiser une conférence interprovinciale des ministres chargés de coordonner le processus d'harmonisation de la législation. Les événements ont suivi leur cours, mais, lacune typique de notre système, jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a pas participé à ce processus. Il faut ajouter à cela une tendance dangereuse et néfaste, qui consiste à considérer les questions qui intéressent les institutions financières comme des questions de droit des provinces, de telle sorte qu'elles n'échappent au cadre de la réglementation que pour retomber dans un autre cadre, ce qui occasionne souvent des différends entre les gouvernements.

Il est essentiel, pour arriver à ce consensus, que le secteur privé participe aux échanges entre les divers niveaux de gouvernement. Je m'explique: le Trust Royal n'a aucun intérêt à assister à l'échec d'institutions financières canadiennes ni à l'affaiblissement du système de réglementation. Nous perdons des occasions d'affaires et des clients quand de telles choses se produisent. Nous avons donc des idées bien arrêtées sur la façon dont on pourrait régler ces problèmes. Nous sommes d'avis que ces types d'échec que je viens de mentionner, soit l'affaiblissement du système de réglementation et l'échec d'une institution, tiennent aux méthodes qui sont actuellement appliquées et au manque de responsabilité, qui découlent de la multiplicité des juridictions.

Cela étant dit, nous proposons, comme deuxième élément de solution, la conclusion d'un accord fédéral-provincial, que nous expliquons beaucoup plus en détail dans notre mémoire, en ce qui concerne la réglementation des institutions financières. Il s'agit d'un accord semblable à celui qui a été conclu sur la réglementation du secteur des valeurs mobilières. Il permettra au gouvernement fédéral et aux provinces de répartir leurs responsabilités en matière de réglementation et de poursuivre leurs objectifs respectifs.

La troisième composante de la solution que nous proposons consiste à mettre en application le concept de juridiction désignée, qui allégerait le fardeau de certaines institutions financières intégrées des juridictions désignées, du fait qu'on leur permettrait ainsi de désigner une juridiction comme étant leur juridiction d'origine et de faire reconnaître ce fait par d'autres provinces qui prétendent actuellement les réglementer. Ce modèle à trois éléments que nous proposons repose sur l'hypothèse qu'au Canada nous en arriverons à imposer la réglementation fonctionnelle que nous avons décrite. J'estime, du reste, que nous sommes déjà pas mal engagés dans cette voie.

Comme je l'ai dit au début, nous considérons que le débat sur la politique applicable aux institutions financières ne doit pas porter que sur des questions techniques mais viser la question beaucoup plus vaste de l'adoption d'une approche uniforme en ce qui concerne la sécurité et la fiabilité de tous les participants institutionnels du Canada.

[Text]

To conclude, we make a plea for the completion of the process of financial reform. We support a dual ownership model. We must have it to respond to free trade. Related-party transactions can be managed through effective self-governance, and there is already widespread support for this position in law in Canada. The major issue that we face in this industry is the rapid movement to a functionally-regulated system. Policy-makers need to foster a national approach, and to establish uniformity in order to eliminate duplication.

As I said, our solution in this regard is the three-part solution of common standards, a federal-provincial accord, and the establishment of the designated jurisdiction concept.

That is our brief. Thank you very much. We look forward to any questions you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Inwood. Did you have anything you wished to add, Mr. MacDougall?

Mr. MacDougall: No, not at this point. I think the questions will probably clarify anything, Mr. Chairman.

I only wish to reiterate our deep concern over the delays and what now appears to be the likelihood of further delays. I am also concerned about what the media call the battle on the ownership issue. To me, it is very bothersome, because I think it is the wrong sort of issue for the media to be focusing on. I hope the regulators can get through that.

The Chairman: Yes. Perhaps I can start with a short question that you raised in your last remarks. Obviously, all of us are anxious to see the legislative authority come through in the normal way. It has been suggested to us that it might be a good idea for the government to consider amending the present Trust Companies Act and insurance legislation, without moving into the very difficult problems of ownership and so on, in order to improve the working legal structure of the trust industry, which has not been changed in over 50 years.

Mr. MacDougall: It has not been changed since 1913, and there have been a lot of band-aids since.

The Chairman: That goes back even further than some of the senators here. What would your reaction be? Would you encourage the government to start moving legislatively, delaying some of the more contentious issues and moving to improve the act along some of the lines that you have discussed?

Mr. MacDougall: Mr. Chairman, I would have to say only as a last resort, if it is really necessary to go to a last resort. In 1985, we felt the time had come. Speaking for Royal Trust, we outlined at that time all of the things that we would have liked to have seen put in place that we thought would achieve what the regulators would like to have seen achieved in terms of protection. Here we are a month away from 1990, and we now have over four years of the proof of the pudding being in the eating, and I would hate to resort to band-aids as opposed to trying to get the new legislation in place. My legal friends can talk more about the band-aids that have occurred since 1913, but I would still say that, no matter what they might say, I

[Traduction]

Pour conclure, nous réclamons l'achèvement du processus de réforme financière. Nous sommes en faveur d'un modèle de propriété double. C'est essentiel pour réagir au libre-échange. On peut gérer les opérations entre personnes apparentées par des mesures efficaces de régie des sociétés, opinion déjà largement partagée parmi les professionnels du droit au Canada. La grande question qui se pose à notre secteur d'activité est l'évolution rapide vers un système fonctionnellement réglementé. Les décideurs doivent favoriser une approche nationale, afin d'instaurer l'uniformité, de supprimer les chevauchements.

Je l'ai déjà dit, la solution que nous proposons à cet égard se compose de trois éléments, des normes communes, un accord fédéral-provincial et l'adoption du concept de juridiction désignée.

Voilà notre exposé. Merci beaucoup. Nous sommes disposés à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Inwood. Aimerez-vous ajouter quelque chose, monsieur MacDougall?

M. MacDougall: Non, pas pour l'instant. On pourra préciser certains points grâce aux questions, monsieur le président.

J'aimerais simplement rappeler les vives préoccupations que nous causent les retards et la perspective de nouveaux retards. Je suis également préoccupé par le fait que les médias réduisent la question à une bataille pour la propriété. À mon sens, c'est très ennuyeux, parce que ce n'est pas un type de question que les médias peuvent analyser. J'espère que les organismes de réglementation y verront.

Le président: Je vois. Je vais d'abord poser une brève question que vous avez soulevée dans vos dernières observations. Il va sans dire que nous sommes tous impatients de voir l'autorité législative agir comme il se doit. On nous a laissé entendre qu'il serait peut-être bon que le gouvernement songe à modifier la Loi sur les sociétés de fiducie et la législation sur les assurances, sans aborder les très graves problèmes que pose la propriété, afin d'améliorer le cadre juridique dans lequel le secteur de la fiducie doit fonctionner, et qui n'a pas changé depuis 50 ans.

M. MacDougall: Il n'a pas changé depuis 1913, et on l'a souvent rafistolé.

Le président: C'était bien avant certains sénateurs ici présents. Qu'en pensez-vous? Inciteriez-vous le gouvernement à agir sur le plan législatif, à mettre de côté les questions les plus litigieuses et à entreprendre d'améliorer la loi en tenant compte des aspects que vous avez exposés?

M. MacDougall: Monsieur le président, en dernier ressort seulement, s'il était vraiment nécessaire d'en arriver là. En 1985, nous croyions le moment venu. Au nom du Trust Royal, nous avons exposé tout ce que nous aurions aimé voir mettre en place et qui aurait permis de réaliser ce que les organismes de réglementation auraient souhaité voir se réaliser en matière de protection. Nous sommes à un mois de 1990, et voilà plus de quatre ans que nous sommes à même de nous rendre compte que c'est au fruit que l'on reconnaît l'arbre. Je me résoudrais très mal à une solution qui consisterait à faire encore du rafistolage plutôt qu'à essayer de faire adopter une nouvelle législation. Mes amis juristes pourraient en raconter long sur les

[Text]

would only support that on the basis of a last resort if we are not going to be able to get new legislation through.

Senator Kirby: I wonder if I could clarify the question. I think the question was: In the absence of being able to reach federal-provincial agreements—and some of us have had some experience in the difficulty of doing that—whether or not there are certain amendments to the Trust Companies Act on which there is a consensus that ought to be proceeded with, if the choice ultimately comes down to doing nothing versus proceeding with an act that does not deal with the issues that are still contentious between the federal and provincial governments.

Mr. MacDougall: Senator Kirby, when you say “as opposed to doing nothing”, then of course you come to the last resort, because certainly it is better than doing nothing.

Senator Kirby: I do not necessarily need an answer now, but it would be useful to know in a subsequent letter from you what those things would be. My gut feeling is that we are at an impasse that is not going to be resolved for some time. Therefore, since you are dealing with an act that, as the Chairman said, is even older than members of this Senate, it would be nice to know if there was an interim step that you think would be both desirable and acceptable.

Mr. Inwood: In response to that issue, even if it were a last resort solution, given what we have already said about the application of the Ontario equals approach, what is the point? The more liberal provisions that might be in the federal legislation are effectively cut from us by the operation of the Ontario equals approach.

Senator Kirby: I would like to ask you a question about that because, when Mr. Cyr was here yesterday from BCE, essentially on behalf of Montreal Trust, I asked him a question as to how similar the regimes were between Quebec and Ontario, and his information essentially was that they were sufficiently comparable and that the differences were minor and did not pose any significant business difference to him from an operational standpoint. Mr. Chairman, I believe that is essentially what he said. However your testimony and your answer a moment ago, Mr. Inwood, seems to suggest that this is not the case. Can you elaborate on that?

Mr. Inwood: It is not the case; and I go back to the point I was attempting to make a moment ago in answer to your first question regarding the way in which the Ontario equals approach works at the moment. Regardless of what more liberal offerings come out of federal legislation, we would nevertheless have to operate according to Ontario's rules.

Senator Kirby: Which are significantly different from Quebec's rules?

Mr. Inwood: They are different quantitatively, not qualitatively. It depends, but I am not comparing Ontario and Quebec at the moment with respect to the varying federal regulations.

[Traduction]

mesures de rafistolage qu'on a prises depuis 1913, mais, quoi qu'ils en pensent, je ne me rallierais à cette solution qu'en dernier ressort, si nous étions incapables de faire adopter une nouvelle législation.

Le sénateur Kirby: Je vais essayer de clarifier la question. Il me semble qu'elle était la suivante: qu'arriverait-il s'il était impossible de conclure une entente fédérale-provinciale—certains d'entre nous savent par expérience combien cela peut être difficile—qu'il y ait ou non consensus en ce qui concerne des modifications qu'il faudrait apporter à la Loi sur les sociétés de fiducie, si nous en étions réduits à choisir entre ne rien faire ou adopter une loi qui ne règle pas les questions qui opposent encore le gouvernement fédéral et les provinces?

M. MacDougall: Sénateur Kirby, quand vous dites «choisir entre ne rien faire», vous parlez déjà d'un cas de dernier ressort puisque l'autre solution vaut certainement mieux que de ne rien faire.

Le sénateur Kirby: Il n'est pas nécessaire que vous répondiez maintenant, mais il serait bon que vous nous exposiez dans une lettre en quoi ces choses consisteraient. J'ai bien l'impression que nous sommes dans une impasse dont nous ne sommes pas près de sortir. Par conséquent, comme il est ici question d'une loi qui, comme l'a dit le président, est plus vieille que certains sénateurs, il serait bon de savoir si vous entrevoyez une étape intermédiaire qui serait à la fois souhaitable et acceptable.

M. Inwood: À ce propos, même si c'était une solution de dernier ressort, compte tenu de ce que nous avons déjà dit au sujet de l'approche égalitaire de l'Ontario, à quoi cela servirait-il? Les dispositions les plus généreuses que nous pourrions trouver dans la législation fédérale ne nous seraient d'aucun secours en raison de l'approche égalitaire de l'Ontario.

Le sénateur Kirby: J'aimerais vous poser une question à ce sujet. Quand M. Cyr, représentant de BCE, a comparu hier, au nom de la Compagnie Montréal Trust du Canada, je lui ai demandé dans quelle mesure on pouvait comparer les régimes de l'Ontario et du Québec; et il a répondu essentiellement qu'ils étaient assez comparables, que les différences étaient si minimes que, sur le plan opérationnel, elles n'entraîneraient aucune différence importante. Monsieur le président, je crois que c'est bien ce qu'il a dit. Cependant, selon votre exposé et les réponses que vous avez données il y a un moment, monsieur Inwood, cela ne semble pas être le cas. Pouvez-vous nous donner des précisions?

M. Inwood: Tel n'est pas le cas. Pour revenir à ce que j'essayais de préciser il y a un moment en répondant à votre première question, à propos de l'effet qu'a pour l'instant l'approche égalitaire de l'Ontario, quelles que soient les améliorations de notre situation que pourrait produire la législation fédérale, il nous faudrait quand même nous soumettre aux règles de l'Ontario.

Le sénateur Kirby: Qui diffèrent pasablement de celles du Québec?

M. Inwood: Elles en diffèrent quantitativement, pas qualitativement. Tout dépend, mais, pour l'instant, je ne compare pas

[Text]

Senator Kirby: The problem I have is that two different trust companies have given us two different interpretations. My question was as follows: Given the lack of federal movement, have you seriously contemplated moving your franchise from the federal arena to the provincial arena, and what would be the business cost of doing that? If you have contemplated that, are the regimes in Quebec and Ontario sufficiently similar that that would not pose a business problem for you? The answer Mr. Cyr gave to both questions was yes, they had contemplated it, and yes, they were sufficiently similar that it was not a business problem, but your evidence would suggest that that is not the case.

Mr. Inwood: I will ask Mr. Chartkow to comment on that issue, but today the Royal Trust Company has dual operating structures. We have the Royal Trust Company in the province of Quebec and the Royal Trust Corporation, which is a federally chartered trust company, operating elsewhere in Canada. So Quebec's laws apply to the activities of the Royal Trust Company, and Ontario's laws apply to the activities of Royal Trust Corporation. That has also had an effect on the kinds of financial instruments we may issue. We have had discussions and spent a lot of time with Ontario trying to sort that out with respect to the type of capital instruments we may issue and the investment powers we may hold. Also, as we have already mentioned, commercial lending powers would be affected by this.

Senator Kirby: So there is not as much harmony as I might have thought after yesterday?

Mr. Inwood: There is comparability between Ontario and Quebec. That is not the problem. It is a tripartite arrangement.

Senator Kirby: Going back to my first question: Have you contemplated saying that you are not getting anywhere with the feds regarding the changing of the act, so we will move to a provincial franchise?

Mr. Inwood: In response to that, what we have suggested has been the adoption of a Schedule C bank concept for the federal trust companies, which would allow the federal government, under its banking power, to create a haven for the federal trust companies and allow them to move there without encountering a breach of provincial jurisdiction.

Mr. MacDougall: Senator Kirby, I would say yes, we have certainly contemplated it and we have talked about it, but we have not been serious about it.

The Chairman: For clarification, some of us are not aware of some of the jurisdictional powers. If you are federally incorporated as a trust company—

Mr. MacDougall: Which Royal Trust Corporation is.

[Traduction]

l'Ontario au Québec en ce qui concerne les divers règlements fédéraux.

Le sénateur Kirby: Ce qui m'inquiète, c'est que deux sociétés de fiducie distinctes nous ont exposé deux points de vue différents. Ma question était celle-ci: étant donné l'inertie du fédéral, avez-vous sérieusement songé à déplacer vos opérations pour les soustraire à l'application de la réglementation fédérale et les assujettir à la réglementation provinciale, et quel aurait été le prix à payer? Si vous l'avez envisagé, les régimes du Québec et de l'Ontario étaient-ils suffisamment semblables pour ne pas vous poser de problèmes sur le plan des affaires? M. Cyr a répondu affirmativement aux deux questions, à savoir qu'ils avaient envisagé cette solution et que les deux régimes étaient suffisamment semblables pour ne pas poser de problème sur le plan des affaires. Cependant, vous dites que ce n'est pas le cas.

M. Inwood: Je vais demander à M. Chartkow de répondre à cette question, mais, pour l'instant, le Trust Royal a deux structures d'exploitation. Il y a le Trust Royal dans la province de Québec et la Royal Trust Corporation, société de fiducie constituée aux termes d'une charte fédérale et qui fait affaire ailleurs au Canada. La législation du Québec s'applique donc aux opérations du Trust Royal, et la législation ontarienne, à celles de la Royal Trust Corporation. Ces législations ont aussi un effet sur les types d'instruments financiers que nous pouvons émettre. Nous avons passé beaucoup de temps avec les responsables de l'Ontario à essayer de tirer les choses au clair en ce qui concerne les types d'éléments du capital que nous pouvons émettre et les pouvoirs d'investissement que nous pouvons détenir, et nous avons déjà mentionné que les pouvoirs de crédit aux entreprises s'en trouveraient changés.

Le sénateur Kirby: Ainsi, l'harmonie n'est pas aussi parfaite que j'aurais pu le penser après la comparution d'hier?

M. Inwood: On peut comparer le Québec à l'Ontario. Là n'est pas la question. Il s'agit d'une entente tripartite.

Le sénateur Kirby: Revenons-en à ma première question. En êtes-vous arrivés à vous dire que, comme vous n'obteniez rien du fédéral et qu'il n'allait pas modifier la loi, vous alliez donc vous déplacer pour relever plutôt de la compétence provinciale?

M. Inwood: Face à cela, ce que nous avons proposé, c'est l'application du principe de la banque de l'Annexe C aux sociétés de fiducie qui relèvent du fédéral. Le gouvernement fédéral, en vertu du pouvoir qu'il exerce sur les banques, pourrait ainsi créer un refuge pour les sociétés de fiducie fédérales et leur permettre de s'y installer sans risquer de violer la législation provinciale.

M. MacDougall: Sénateur Kirby, je dirais que oui, que nous y avons songé et que nous en avons parlé, mais pas sérieusement.

Le président: Pour préciser les choses, parce que tous ne connaissent pas certains pouvoirs juridictionnels, si une société de fiducie constituée en corporation en vertu d'une loi fédérale—

M. MacDougall: Ce qui est le cas de la Royal Trust Corporation.

[Text]

The Chairman: —which Royal Trust Corporation is, and you are operating in a given province, do you have to follow the legislation of that province—

Mr. MacDougall: Yes, sir.

The Chairman: —as well as the federal legislation?

Mr. MacDougall: Yes, sir, you do, and sometimes you can find yourself in direct conflict.

Senator Poitras: On the same ground, sir, are you saying that Quebec's regulations cause you prejudice when you operate in Quebec, compared with Ontario?

Mr. MacDougall: No. Essentially we were saying that Quebec was better than Ontario. The Ontario equals approach gives us problems, and to go back to what Senator Kirby was saying, it is different. Mr. Chertkow can explain the difference better than I can—and it may be only semantic—as opposed to what Mr. Cyr and your next witness will say.

Mr. Joseph P. Chertkow, Associate General Counsel, Royal Trust: To answer Senator Kirby's question, if you look at each of the categories of regulation in the statutes, there are investment rules business powers, capital, structural rules, which would allow you to have subsidiaries and downstream organizations, related party transactions and reporting requirements and so on. All of those items are treated differently in Ontario than they are in Quebec. One could certainly say that the overall concept may be the same, but looking at the rules one will see that there are significant differences.

Just to give one salient example, the Quebec trust companies legislation allows a trust company, as an ordinary commercial transaction, to issue a letter of credit. Not only does Ontario not allow that, it actually sets it out as a quasi-criminal offence. This means, effectively, that a Quebec trust company would be prohibited under Ontario law from issuing a letter of credit even in Quebec. It could lose its registration in Ontario. Although it sounds absurd, that is the effect and impact of the equals approach.

Senator Poitras: You have mentioned a difference between federal and provincial regulation. If, as a first step, provinces could agree on harmonization, would it be a good step for trust companies? I feel that perhaps it would be a plus for the trust companies.

Mr. MacDougall: I have to say that we certainly were encouraged when the provinces started to talk, but we were equally disappointed that their federal counterparts were not involved.

Senator Poitras: I understood from your presentation that on many points provinces have agreed to work closely, on matters of solvency and so forth. Have you made much progress in that regard?

[Traduction]

Le président: . . . ce qui est le cas de la Royal Trust Corporation, fait affaire dans une province donnée, est-elle assujettie à la législation de cette province?

M. MacDougall: Oui, monsieur.

Le président: De même qu'à la législation fédérale?

M. MacDougall: Oui, monsieur. Elle y est assujettie et se trouve parfois en situation de conflit.

Le sénateur Poitras: Dans le même ordre d'idées, monsieur, voulez-vous dire que la réglementation québécoise vous nuit quand vous faites des affaires au Québec, comparativement à ce qui se passe en Ontario?

M. MacDougall: Non. En somme, nous disons que les choses se passaient mieux au Québec qu'en Ontario. C'est l'approche égalitaire de l'Ontario qui nous crée des difficultés, et pour revenir à la question du sénateur Kirby, la situation y est différente. M. Chertkow peut expliquer cette différence mieux que je ne pourrais le faire, et il s'agit peut-être tout simplement de la façon dont on peut interpréter ce qu'a dit M. Cyr et ce que dira votre prochain témoin.

M. Joseph P. Chertkow, avocat en chef adjoint, Trust Royal: Pour répondre à la question du sénateur Kirby, quand on examine chacune des catégories dont il est question dans la réglementation—dans la loi, il est question de règles d'investissement; de pouvoirs des entreprises; de capital; de règles structurelles, qui permettraient la création de filiales et d'organisations d'aval; de transactions entre personnes apparentées et d'exigences en matière de divulgation. Tous ces éléments font l'objet de règles différentes en Ontario et au Québec. On pourrait certainement dire que le principe est le même, mais quand on examine les règles on constate d'importantes différences.

En voici un exemple frappant, la législation québécoise sur les sociétés de fiducie permet à une société de fiducie d'émettre des lettres de crédit, qui sont considérées comme des opérations commerciales ordinaires. Or, en Ontario, non seulement c'est interdit mais c'est considéré, en droit pénal, comme un quasi-délit. Ce qui veut dire qu'aux termes de la loi de l'Ontario une société de fiducie québécoise n'aurait pas le droit d'émettre une lettre de crédit, même au Québec. Elle pourrait perdre son droit de faire des affaires en Ontario. La chose semble absurde, mais c'est bien l'effet qu'a l'approche égalitaire de l'Ontario.

Le sénateur Poitras: Vous avez dit qu'il existait une différence entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale. Si les provinces pouvaient d'abord s'entendre sur la question de l'harmonisation, ce progrès serait-il prometteur pour les sociétés de fiducie? Il me semble que cela serait peut-être avantageux pour les sociétés de fiducie.

M. MacDougall: Je dois dire que nous avons effectivement repris espoir quand les autorités provinciales ont commencé à débattre la question, mais nous avons été déçus de voir que leurs homologues fédéraux ne participaient pas au débat.

Le sénateur Poitras: J'ai retenu de votre exposé qu'à de nombreux égards les provinces ont accepté de collaborer étroitement, en ce qui concerne la solvabilité et d'autres questions. Avez-vous beaucoup progressé à cet égard?

[Text]

Mr. Inwood: Our response to that, I think, would be the response we have set out in our brief, which is that the solution would be the concept of a designated jurisdiction, which would have each province recognize the jurisdiction in which a company was chartered. Each province would recognize it in the sense that a company was adequately regulated by that jurisdiction. Therefore, the other province would not have to apply its own set of rules because it would know that the company is adequately capitalized, for instance. On certain key elements of regulation there would be the recognition that the Royal Trust Company operating in a different jurisdiction would be fine.

Mr. MacDougall: This, Mr. Chairman, is similar to the home country or home state rule that the European Community is proposing.

The Chairman: What you are saying is that if it were a federally incorporated trust company, the province would recognize that the federal regulations were acceptable.

Mr. Inwood: That is right.

Senator Poitras: But many provinces feel that they have rights in that regard.

The Chairman: Yes, that is the problem.

Mr. MacDougall: If it were the Royal Trust Company operating out of Quebec, for example, then the rest of the provinces would recognize Quebec as the home state.

Senator Poitras: You mentioned the banks being widely held. Were you including Schedule B banks there?

Mr. MacDougall: No, I was referring to Schedule A banks.

Senator Poitras: Would you agree that Schedule B banks, foreign banks and some Canadian banks, should be closely held?

Mr. MacDougall: Schedule B banks are now closely held, yes, and I do not think they should be widely held.

Senator Poitras: We now have the Free Trade Agreement in place. Are you not afraid that U.S. financial institutions, which are really Schedule B banks, will compete with you? What is your thinking about that?

Mr. MacDougall: I am a firm believer, I suppose, in the market system. I recognize that a country has to have overall control of its financial industry, and I feel that we have that control. In terms of the world today, we cannot expect to compete as we do in Europe, Asia and so on, and at the same time close our borders to foreign institutions. That goes further than American institutions; that includes German, Swiss or whatever institution.

Part of the problem with respect to Schedule A banks—and, as you know, I was there for 30 years—is that just by virtue of their very size, one never really contemplated that they could

[Traduction]

M. Inwood: Je pense que je dois répondre à cette question comme nous y répondons dans notre mémoire, soit que la solution se trouve dans le concept de juridiction désignée, selon lequel chaque province reconnaîtrait la compétence exercée dans l'aire de juridiction où une société a été constituée. Chaque province reconnaîtrait qu'une société est adéquatement réglementée par l'autorité compétente dans cette aire de juridiction. Par conséquent, l'autre province n'aurait pas à appliquer ses propres règles, parce qu'elle saurait que la société est satisfaite, par exemple, à des normes adéquates en matière de capitalisation. En ce qui concerne certains éléments clés de la réglementation, il serait reconnu que le fait pour le Trust Royal de faire affaires dans une autre aire de juridiction est acceptable.

M. MacDougall: Cela ressemble, monsieur le président, à la règle du pays d'origine ou de l'État d'origine que propose la Communauté européenne.

Le président: Ce que vous dites, c'est que dans le cas d'une société de fiducie constituée en corporation aux termes d'une loi fédérale, la province reconnaîtrait que la réglementation fédérale est acceptable.

M. Inwood: C'est juste.

Le sénateur Poitras: Mais de nombreuses provinces estiment avoir des droits à cet égard.

Le président: D'où le problème.

M. MacDougall: Si le Trust Royal faisait des affaires à l'extérieur du Québec, par exemple, les autres provinces considéreraient le Québec comme l'État d'origine.

Le sénateur Poitras: Vous avez parlé des banques à capital largement réparti. Est-ce que cela inclut les banques de l'Annexe B?

M. MacDougall: Non, je faisais allusion aux banques de l'Annexe A.

Le sénateur Poitras: Conviendriez-vous que les banques de l'Annexe B, les banques étrangères et certaines banques canadiennes devraient être à capital fermé?

M. MacDougall: Les banques de l'Annexe B sont à l'heure actuelle à capital fermé, oui, et je ne crois pas qu'elles devraient être à capital largement réparti.

Le sénateur Poitras: L'Accord de libre-échange est maintenant en vigueur. Ne craignez-vous pas que les institutions financières américaines, qui sont en fait des banques de l'Annexe B, ne vous fassent concurrence? Qu'en pensez-vous?

M. MacDougall: Je crois fermement, je suppose, au marché. Je reconnais qu'un pays doit exercer le plein contrôle sur ses institutions financières et je pense que le Canada y parvient. Dans le monde d'aujourd'hui, nous ne pouvons nous attendre à livrer concurrence comme nous le faisons en Europe, en Asie, etc. et en même temps fermer nos frontières aux institutions étrangères. Je ne parle pas seulement des institutions américaines, mais également des institutions allemandes, suisses et autres.

Ce qui pose entre autres un problème dans le cas des banques de l'Annexe A—et comme vous le savez, j'ai œuvré plus de 30 ans dans ce secteur—c'est que de par leur simple taille,

[Text]

be taken over. That notion today is unthinkable, because then we would lose overall control of our financial system. There has to be a form of protection of the basics. We have seen, with the junk bond world and what have you, that the mouse can eat the elephant but can't always digest it. Nevertheless, in that instance, the harm is done. I think one has to recognize that, and we do. But, as Mr. Inwood said, we believe that you can have dual ownership rules and that they should apply in this global world.

Senator Roblin: I do not think, Mr. Chairman, that anyone has brought home to me quite so emphatically as the witnesses has tonight the situation with respect to multiple regulation, and I would like to pursue it a little further. I gather from what you say that the regulations in the province of Ontario, which we will call the lowest, for the sake of describing them, are really setting the standard for other provinces because you have to comply with them if you are to do business in Ontario, and that affects the business you do in other provinces.

Mr. MacDougall: That is right.

Senator Roblin: That means that, no matter what jurisdiction you consider—it might be the province of Manitoba, but unfortunately it is not that important in the scheme of things; you can afford to fly over it—you must consider it in the light of the stronger jurisdictions, such as Ontario. It seems to me that every major jurisdiction acts as a lowest common denominator that will set the rule for everybody else. Is that correct?

Mr. MacDougall: Essentially, Ontario has taken the ball and is running with it.

Senator Roblin: That means, then, that it does not matter much what the federal government does in this regard. Even if it is less stringent than Ontario, you are still stuck with the Ontario situation.

Mr. MacDougall: That is true, unless we go back to Quebec.

Senator Roblin: I am not endeavouring to offer you any advice here. I am just trying to assess the reality of the situation on the face of it. I suppose that in a jurisdiction like the United States, you would have the same trouble with the variation of laws as between the various states.

Mr. MacDougall: Mr. Inwood can probably tell you more about the laws in the United States than most of the regulators down there can tell you.

Senator Roblin: That is not our concern tonight, so I will just leave that one floating. You have really posed a problem as to how to do anything to help matters, except to join you in your request—let us put it that way—that these regulators all get their act together. I have seen it done in the insurance business over the years and perhaps it can be done in your business, but it seems that we are a long way from that.

[Traduction]

personne n'a vraiment pensé qu'elles pourraient un jour se faire absorber. C'est inconcevable aujourd'hui, étant donné que nous perdriions alors le contrôle de notre système financier. Il faut protéger de quelque manière l'essentiel. Nous avons vu, avec les obligations de pacotille, que la souris peut avaler l'éléphant mais ne parvient pas toujours à le digérer. Néanmoins, dans ce cas, le mal est fait. Je pense qu'il faut le reconnaître et nous le faisons. Mais, comme l'a dit M. Inwood, nous croyons qu'il est possible de recourir à des règles relatives à la participation mixte et qu'elles devraient s'appliquer dans le monde entier.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas, monsieur le président, que personne n'ait autant insisté que les témoins de ce soir sur la situation en ce qui concerne la réglementation multiple et j'aimerais que l'on développe un peu le sujet. Je crois comprendre, d'après vos propos, que la réglementation en Ontario, que nous appellerons le dénominateur commun, pour le décrire, sert vraiment de norme aux autres provinces étant donné qu'on doit s'y conformer pour exercer des activités en Ontario et que cela influe sur les opérations dans d'autres provinces.

M. MacDougall: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Cela signifie que peu importe la compétence—il pourrait s'agir de la province du Manitoba, mais malheureusement ce n'est pas aussi important dans l'ordre des choses; il faut se replacer dans le contexte de compétences plus importantes comme celle de l'Ontario. J'ai l'impression que toute compétence importante agit comme dénominateur commun pour fixer les règles pour tous les pays. Est-ce que je me trompe?

M. MacDougall: C'est l'Ontario pour ainsi dire qui s'est emparé de la balle et la conserve dans son camp.

Le sénateur Roblin: Cela veut alors dire que ce que fait le gouvernement fédéral dans ce domaine importe peu. Même si ses règlements sont moins sévères que ceux de l'Ontario, c'est toujours l'Ontario qui l'emporte.

M. MacDougall: C'est vrai, à moins de retourner au Québec.

Le sénateur Roblin: Je ne tente pas de vous donner de conseils. J'essaie simplement de faire preuve de réalisme. Je suppose qu'aux États-Unis, les mêmes problèmes se poseraient avec les lois en vigueur dans les divers États.

M. MacDougall: M. Inwood est probablement en mesure de vous en dire beaucoup plus sur les lois américaines que n'importe quel autre organisme de réglementation des États-Unis.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas ce qui nous préoccupe ce soir, j'en resterai donc là. Vous avez soulevé un problème, à savoir quoi faire pour faciliter la bonne marche des choses. Je ne peux que me joindre à vous pour réclamer que les organismes de réglementation se concertent. Cela s'est fait dans l'industrie de l'assurance au fil des ans et cela peut peut-être se faire dans votre secteur, mais il me semble qu'il y a loin de la coupe aux lèvres.

[Text]

Mr. MacDougall: It has been done in the securities business.

Senator Roblin: Perhaps it is not as hopeless as all that, but you are saying, in a sense, that you want a strong federal lead to start with. I am with you on that one.

The Chairman: Perhaps senators will keep in mind our time constraints and will concentrate on trying to get advice from our witnesses tonight on what they see as the process towards the harmonization of regulations. What do you think should be happening other than what we are now doing, Mr. MacDougall? I presume that people are making efforts but are not finding many results.

Mr. MacDougall: First, I think that the federal regulators should be more directly involved with the provincial regulators in their workings. I know what Senator Kirby said earlier about the difficulties in this respect. I am well aware of them. However, it has been almost two years now since the western initiative started, and over a year since all of the provincial finance ministers came together, and the federal regulators are still not involved in that process. But they will spend a fair amount of time on it, and I think that matter is covered in our brief at page 25.

Mr. Inwood: Yes, Mr. Chairman, it is covered in the brief that we have submitted at page 24 and onwards. We have detailed the elemental standards that there ought to be agreement on. We also picked up this committee's 1986 report, recommending that federal and provincial governments establish a permanent committee of ministers responsible for financial institutions. I think the key element is to get people to talk. However, you must get them in a room before something can happen and, at the moment, some of the key players are not coming to the table. That would be the first step.

Mr. MacDougall: However, Mr. Chairman, it is surprising how much progress the provincial ministers have made.

The Chairman: Do you feel that the federal authorities are the problem?

Mr. MacDougall: I do not know, senator. I suspect that they have probably tried to get in the door and have probably been held at bay, if you really wanted to be candid about it. However, how you help them through the door I am not sure.

Senator Everett: I notice, Mr. MacDougall, that in your brief you depend a great deal on the independence of directors?

Mr. MacDougall: Yes, sir.

Senator Everett: You also depend on the impact they bring to the decisions of the company. In the running of Royal Trust, how many in-house directors do you have, and how many independent directors?

Mr. MacDougall: In-house, per se, we have the chairman and the president. However, with respect to the number of

[Traduction]

M. MacDougall: Cela s'est fait dans le secteur des valeurs mobilières.

Le sénateur Roblin: Peut-être la situation n'est-elle pas aussi désespérée qu'on le croit, mais vous dites, en un sens, que vous voulez que le gouvernement joue un rôle de premier plan. Je suis d'accord avec vous là-dessus.

Le président: Je demanderais aux sénateurs de ne pas oublier nos contraintes de temps et de s'attacher ce soir à obtenir l'avis de nos témoins sur l'harmonisation des règlements. Que devrait-on faire, monsieur MacDougall? Je suppose que les gens font des efforts mais que les résultats se font rares.

M. MacDougall: Premièrement, je crois que les organismes de réglementation fédéraux devraient participer plus directement aux travaux de leurs pendants provinciaux. Je sais ce qu'a dit tout à l'heure le sénateur Kirby au sujet des problèmes à cet égard. J'en suis très conscient. Toutefois, cela fait presque deux ans que l'initiative de l'Ouest a vu le jour et plus d'un an que les ministres des Finances provinciaux se sont réunis, et les organismes de réglementation fédéraux sont encore tenus à l'écart de ce processus. Mais ils y consacreront beaucoup de temps et je crois que cette question est abordée dans notre mémoire à la page 25.

M. Inwood: Oui, monsieur le président, il en est question dans le mémoire que nous vous avons remis aux pages 24 et suivantes. Nous y énumérons les normes élémentaires au sujet desquelles il faudrait s'entendre. Nous y faisons également allusion au rapport qu'a publié, en 1986, votre Comité et dans lequel vous recommandiez que le gouvernement fédéral et les provinces mettent sur pied un comité permanent des ministres chargés des institutions financières. Je crois qu'il importe avant tout de faire parler les gens. Il faut, toutefois, les rassembler avant que quelque chose se produise et, pour l'instant, certains des principaux intervenants ne participent pas aux discussions. Ce serait la première étape.

M. MacDougall: Toutefois, monsieur le président, il est surprenant de constater les progrès qu'ont réalisés les ministres provinciaux.

Le président: Croyez-vous que ce sont les autorités fédérales qui constituent le problème?

M. MacDougall: Je ne sais pas, sénateur. Pour être franc, je soupçonne qu'elles ont probablement essayé de franchir le seuil de la porte et qu'on leur a peut-être barré le passage. Toutefois, je ne sais pas trop comment les aider à franchir le seuil.

Le sénateur Everett: Je remarque, monsieur MacDougall, que dans votre mémoire, vous insistez beaucoup sur l'indépendance des administrateurs.

M. MacDougall: Oui, monsieur.

Le sénateur Everett: Vous insistez en outre sur l'influence qu'ils exercent sur les décisions de la société. À Royal Trust, combien y a-t-il d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants?

M. MacDougall: Le président du conseil d'administration et le président font partie de l'entreprise. Toutefois, en ce qui

[Text]

affiliated directors covering the Brascan Group, I think at the moment it is a total of ten, with 19 outside, independent directors. Is that right, Mr. Inwood?

Mr. Inwood: Roughly two-thirds of the board is independent of the major shareholders.

Mr. MacDougall: I have been working hard, but apparently not hard enough, because I committed to the directors that we would get the board down from 37, when I joined, to 25 by 1990. However, it seems that we are only at 29 so far.

However, a majority of independent directors is what is written into our long-term plan.

Senator Everett: Who chooses those directors?

Mr. MacDougall: There is a nominating committee that is made up, again, of a majority of independent directors, on which I sit and the other affiliated directors sit, such as Trevor Eyton of Brascan.

Senator Everett: Do you think that the new directors are chosen with the approval of, say, the Edper group?

Mr. MacDougall: No. The Edper group is involved in the context that Trevor is part of that group, but there is no business of going back for referrals or anything. When it comes up, it is dealt with by the committee and then approved, first of all by the nominating committee and then it goes to the full board.

Senator Everett: You see, Mr. MacDougall, I am interested in the history of your company. I think it was a Mr. White who was there before you?

Mr. MacDougall: Ken White, yes.

Senator Everett: Mr. White spent a great deal of company money fending off the purchase of a majority interest by Mr. Campeau.

Mr. MacDougall: Yes.

Senator Everett: I hold no brief for Mr. Campeau, but can you tell me what right Mr. White had to spend shareholders' money fending off a legitimate bid—or what was thought at that time to be a legitimate bid?

Mr. MacDougall: Senator, I have to tell you that I know what I read and what I did not read when I was Vice-Chairman of the Bank of Montreal. What I read would be privileged information, because the Bank of Montreal was involved on the other side. Therefore if you ask me a sort of hypothetical question: Did Mr. White have the right to spend shareholders' money, I would only say that he felt he did because he felt it was not in the long-term interests of the shareholders to have a real estate developer controlling the company. That was his opinion, and that opinion, I suppose, was shared by his board.

[Traduction]

concerne le nombre d'administrateurs affiliés du groupe Brascan, je crois qu'à l'heure actuelle il y en a dix au total, et il y a 19 administrateurs indépendants. Est-ce exact, monsieur Inwood?

M. Inwood: Presque les deux tiers des membres du conseil d'administration, les principaux actionnaires, sont des administrateurs indépendants.

M. MacDougall: J'ai travaillé fort, mais cela n'a peut-être pas suffi, étant donné que je m'étais engagé auprès des administrateurs à ramener d'ici 1990 le nombre de membres de 37 qu'il était à mon arrivée, à 25. Il semble néanmoins que nous n'en comptons plus que 29 maintenant.

Nous nous sommes toutefois fixé comme objectif à long terme une majorité d'administrateurs indépendants.

Le sénateur Everett: Qui choisit ces administrateurs?

M. MacDougall: Un comité des candidatures qui est constitué, une fois de plus, d'une majorité d'administrateurs indépendants. J'y siège moi-même ainsi que d'autres administrateurs affiliés, par exemple de Trevor Eyton de Brascan.

Le sénateur Everett: Croyez-vous que les nouveaux administrateurs sont choisis avec l'approbation, par exemple, du groupe Edper?

M. MacDougall: Non. Le groupe Edper a son mot à dire parce que Trevor en fait partie, mais il n'est pas question d'obtenir des présentations. La candidature est étudiée par le comité puis approuvée tout d'abord par le comité des candidatures puis par le conseil d'administration.

Le sénateur Everett: Vous voyez, monsieur MacDougall, que je m'intéresse à l'histoire de votre société. Je crois que c'est un certain M. White qui occupait votre poste auparavant?

M. MacDougall: Ken White, oui.

Le sénateur Everett: M. White a dépensé beaucoup d'argent appartenant à la société pour repousser une participation majoritaire de M. Campeau.

M. MacDougall: Oui.

Le sénateur Everett: Je ne me fais pas le défenseur de M. Campeau, mais pouvez-vous me dire de quel droit M. White s'est servi de l'argent des actionnaires pour repousser une offre légitime—du moins ce que l'on considèrerait être à l'époque une offre légitime?

M. MacDougall: Sénateur, je dois vous dire que je sais ce que j'ai lu et ce que je n'ai pas lu lorsque j'étais vice-président de la Banque de Montréal. J'ai pris connaissance de renseignements protégés, la Banque de Montréal ayant été en cause de l'autre côté. Si vous me posez une question hypothétique du genre: «M. White avait-il le droit de dépenser l'argent des actionnaires?», je vous répondrais simplement qu'il croyait en avoir le droit parce qu'il estimait que l'intérêt à long terme des actionnaires serait mal servi si l'on confiait le contrôle de la société à un promoteur immobilier. C'était son opinion et je suppose que les membres de son conseil d'administration la partageaient.

[Text]

Senator Everett: Yet the Bronfmans are also very heavily involved in real estate development?

Mr. MacDougall: Yes, but don't forget the Bronfmans only came in at the request of the Reichmans, who are also in real estate development. The Reichmans bought a position because they were interested in having an investment in a financial services company. Also, they were with the Bronfmans in Trizec Corporation, so the Reichmans invited the Bronfmans to share because they did not want to have such a large share, and I cannot quote you the figures but it was roughly 20 per cent. Therefore they shared it with the Bronfmans.

Then there were a number of other institutions, including my then employers who, through the pension fund, had 10 per cent. The Toronto Dominion Bank had some, as did the Bank of Nova Scotia and the Commercial Union.

However, it was subsequent to that that a number of those shareholders exchanged their shares in Royal Trust, and some of them their shares in London Life, for shares of the new financial services company that was created, namely Trilon Financial Corporation, that today owns 50 per cent of Royal Trust. That is how that all came about and that is how the Bronfmans and the Reichmans and the Toronto Dominion, and so on, became shareholders in Trilon.

Senator Everett: I think that is very interesting, Mr. MacDougall, but it seems to me that your logic fails, to a certain extent. Mr. Campeau, you say, was rejected because he was a real estate developer?

Mr. MacDougall: I was not trying to make a case for whether he was or was not—

Senator Everett: But I am interested in the case, because I am very interested in this concept of control The Bronfmans control Royal Trust.

Mr. MacDougall: No, they do not control Royal Trust. I am sorry, that is a media conception, that they control Royal Trust. Edward and Peter Bronfman have never talked to me about Royal Trust. I have known those gentlemen all my life. The only time that they talked to me was when they were trying to persuade me that I should come on as chairman, because Trevor asked Peter to call me up and tell me that I should come into Royal Trust, and so on and so forth. Apart from that, I have never discussed Royal Trust with them, and I have been chairman now for—

Senator Everett: Perhaps I misunderstood. Perhaps you can enlighten me, then, as to the shareholdings in Royal Trust.

Mr. MacDougall: I am sorry, what is it you want clarified?

Senator Everett: Is there not a control block of shares?

Mr. MacDougall: Trilon owns 50 per cent plus. It varies but it is around 51 per cent.

Senator Everett: And who owns Trilon?

[Traduction]

Le sénateur Everett: Pourtant les Bronfman sont aussi très présents dans l'immobilier?

M. MacDougall: Oui, mais n'oubliez pas que les Bronfman n'y sont venus qu'à la demande des Reichman qui s'occupent également d'immobilier. Les Reichman ont acheté une position parce qu'ils voulaient investir dans une société de services financiers. En outre, ils détenaient une participation avec les Bronfman dans Trizec Corporation et ils les ont invités à partager étant donné qu'ils ne voulaient pas acquérir une trop grande participation. Je ne peux vous donner de chiffres, mais c'est environ 20 p. 100. Ils ont donc partagé avec les Bronfman.

Puis il y a eu un certain nombre d'autres institutions, y compris mes employeurs de l'époque qui, par le biais de la caisse de retraite, détenaient 10 p. 100. La Banque Toronto Dominion en détenait également, comme le Banque de la Nouvelle-Écosse et la Commercial Union.

Toutefois, c'est par la suite qu'un certain nombre de ces actionnaires ont échangé leurs parts dans Royal Trust et certains d'entre eux leurs parts dans la London Life, pour des actions de la nouvelle institution financière créée sous le nom de Trilon, qui possède aujourd'hui la moitié des actions de Royal Trust. C'est comme cela que les choses se sont passées et c'est de cette façon que les Bronfman, les Reichman, la Toronto Dominion, etc. sont devenus actionnaires de Trilon.

Le sénateur Everett: C'est très intéressant tout cela, M. MacDougall, mais il me semble y avoir une faille dans votre raisonnement, dans un certain sens. M. Campeau, avez-vous dit, a été repoussé du revers de la main parce qu'il était promoteur immobilier?

M. MacDougall: Je n'essayais pas d'expliquer pourquoi il était ou n'était pas—

Le sénateur Everett: Mais ce cas m'intéresse parce que je suis très curieux au sujet de ce contrôle. Les Bronfman contrôlent Royal Trust.

M. MacDougall: Non, ils ne contrôlent pas Royal Trust. Je suis désolé, c'est ce que disent les médias. Edward et Peter Bronfman ne m'ont jamais parlé de Royal Trust. Je connais ces messieurs depuis toujours. La seule fois qu'ils m'en ont parlé, c'est lorsqu'ils ont essayé de me persuader d'accepter le poste de président du conseil d'administration parce que Trevor avait demandé à Peter de m'appeler et de me dire que je devrais me joindre à Royal Trust, etc. À part cela, je n'ai jamais discuté avec eux de Royal Trust et j'en suis le président depuis maintenant—

Le sénateur Everett: Peut-être ai-je mal compris. Vous pourriez peut-être m'éclairer alors au sujet de la répartition des actions dans Royal Trust.

M. MacDougall: Je suis désolé, quel aspect voulez-vous éclaircir?

Le sénateur Everett: N'y a-t-il pas quelqu'un qui contrôle un bloc d'actions?

M. MacDougall: Trilon possède plus de la moitié des actions, presque 51 p. 100.

Le sénateur Everett: Et à qui appartient Trilon?

[Text]

Mr. MacDougall: Trilon's principal shareholder is Brascan, which holds in the neighbourhood of 50 per cent. It was 44 per cent recently, but they have been moving up.

Senator Everett: And who owns Brascan?

Mr. MacDougall: Pagurian Corporation, Hees International Bancorp and Carena Bancorp. It does come back to the Bronfmans, but if you want to take what—

Senator Everett: We are talking about shareholding control, Mr. MacDougall. Do you not agree that the Bronfmans have share control of the company? The basis of your brief is that the independence of directors is crucial. And I agree; I think it is crucial. I think the independence of directors is very important and that those directors make those decisions.

However, I am confused as to the mystery. I recognize that you were not involved; that you were with the Bank of Montreal at the time and that you were not there. However, I am a little confused as to—

Mr. MacDougall: Ken White made a decision that it was not in the interests of the shareholders. He then made that proposal to his board of directors, and the board of directors apparently agreed that it was not in the interests of the shareholders, and they fought it.

Senator Everett: They also spent company money doing so.

Mr. MacDougall: I cannot comment on that. Obviously, it was company money. Perhaps they spent their own money, but—

The Chairman: Senator Everett, in view of the fact that our time is short—

Senator Roblin: I have one question that may clarify the situation. In those days, was Royal Trust closely held or not?

Mr. MacDougall: No, I think it was widely held. There were a number of institutions that had less than 10 per cent, including the Bank of Montreal.

Senator Roblin: So the question of being closely held is moot, in terms of what they did?

Mr. MacDougall: That is right.

The Chairman: As I say, I am going to have to use the chairman's prerogative by indicating that I intend to ask the last question, and then we have to move on to our next group of witnesses. This has certainly been a very interesting session.

I would like a little clarification on your support for the so-called Schedule C banks with the bank option. The belief is that such a classification would allow major federal trust companies to be regulated under the federal banking power by having the option to carry on business as a bank. Would you care to elaborate on that proposal?

Mr. MacDougall: This goes back to before Barbara McDougall brought in her first white paper, back to when we were having dialogue. We at Royal Trust were at a crossroads as to

[Traduction]

M. MacDougall: Le principal actionnaire de Trilon est Brascan qui détient environ la moitié des actions. Cette société en détenait récemment 44 p. 100, mais elle en a acquis d'autres.

Le sénateur Everett: Et à qui appartient Brascan?

M. MacDougall: À Pagurian Corporation, Hees International Bancorp et Carena Bancorp. Cela nous ramène aux Bronfman, mais si vous voulez—

Le sénateur Everett: Nous parlons de contrôle des actions M. MacDougall. Ne convenez-vous pas que les Bronfman détiennent la majorité des actions de la société? Vos insistez dans votre mémoire sur l'indépendance des administrateurs. Et j'en conviens, c'est essentiel. Je crois que l'indépendance des administrateurs est très importante et que ces derniers prennent ces décisions.

Toutefois, je m'y perds. Je reconnais que vous n'avez pas participé à cette décision; que vous étiez avec la Banque de Montréal à l'époque et que vous n'y étiez pas. Toutefois, j'arrive mal à comprendre—

M. MacDougall: Ken White a décidé que cela allait à l'encontre des intérêts des actionnaires. Il a ensuite obtenu semble-t-il l'appui de son conseil d'administration qui a repoussé l'offre.

Le sénateur Everett: Il a également dépensé l'argent de l'entreprise pour ce faire.

M. MacDougall: Je ne peux rien dire à ce sujet. De toute évidence, il s'agissait de l'argent de la société. Peut-être les administrateurs ont-ils puisé dans leur poche, mais—

Le président: Sénateur Everett, étant donné que nous manquons de temps—

Le sénateur Roblin: J'ai une question qui éclaircira peut-être les choses. À cette époque, Royal Trust était-elle une institution à capital fermé?

M. MacDougall: Non, à capital largement réparti, je crois. Un certain nombre d'institutions possédaient moins de 10 p. 100 des actions, y compris la Banque de Montréal.

Le sénateur Roblin: Ainsi le fait d'être une institution à capital fermé n'a rien à voir en ce qui concerne ce qu'ils ont fait?

M. MacDougall: C'est exact.

Le président: Comme je l'ai dit, je vais recourir à la prérogative du président et indiquer que j'ai l'intention de poser la dernière question. Nous passerons ensuite à notre prochain groupe de témoins. Il n'y a pas à dire, la séance a été très intéressante.

J'aimerais que vous nous expliquiez un peu plus pourquoi vous seriez en faveur de la création de banques dites de l'Annexe C. Certains croient qu'une telle classification permettrait aux grandes compagnies fiduciaires relevant de la compétence fédérale d'offrir des services bancaires. Pouvez-vous nous en dire plus sur cette proposition?

M. MacDougall: Cela date d'avant le livre blanc de Barbara McDougall, à l'époque où nous discutons. Au Trust Royal, nous étions à une croisée des chemins, nous nous demandions si

[Text]

whether or not we should be part of the Trust Companies Association, and if we were going to be a part of it, how it could be made more effective. Also, if we were not going to join, what was the alternative? We came up with the idea of Schedule C banks. Whereas Schedule B banks were essentially foreign, or banks controlled by other financial institutions, under the Bank Act you could have Schedule C banks that were controlled by commercial entities. This course of action certainly appealed to Royal Trust.

The Chairman: If this proposal had come to fruition, would it have eliminated your problem with provincial jurisdictions?

Mr. MacDougall: Yes, absolutely.

The Chairman: Is it feasible?

Mr. MacDougall: We operate as a commercial bank in every other jurisdiction in which we operate. It is just here that we are that strange trust company.

The Chairman: So you would like to see your trust company regulated as a Schedule C bank?

Mr. MacDougall: That's exactly the course we would have chosen.

The Chairman: What are the objections to what seems a fairly simple solution to your harmonization problem?

Mr. MacDougall: I do not honestly know.

The Chairman: This subject has been discussed for some time.

Mr. Inwood: When we proposed the Schedule C bank concept, we did so having gone through the list of options that were available. One of the options, of course, was the federal-provincial accord that we mentioned. However, that proposal may not work or would take more time than we have on this earth to carry out. The Schedule C bank is a way for the federal government to be quite aggressive in its financial policy and stake out. The territory of the federal institutions that it charts. We would not be arguing for a smooth transition to a bank. Obviously, we would need to have some of the same powers we have today.

The Chairman: Gentlemen, I want to take this opportunity to thank you for your presentation and for coming here this evening.

Our next group of witnesses is from IMASCO, a wellknown Canadian corporation. Representing the corporation are Mr. Purdy Crawford, Chairman, President and Chief Executive Officer; Mr. Torrance Wylie, Executive Vice-President; Mr. John Bennett, Senior Vice-President, and Mr. Brian Levitt of Osler, Hoskin and Harcourt, and a director of IMASCO Limited.

Mr. Crawford, you may make your opening presentation.

[Traduction]

nous devons adhérer à l'Association des compagnies fiduciaires et comment nous pourrions la rendre plus efficace si nous en devenions membre. Si nous ne le devenions pas, quoi faire d'autre? C'est alors que nous avons eu l'idée de banques de l'Annexe C. Alors que les banques de l'Annexe B sont surtout des banques étrangères ou des banques contrôlées par d'autres institutions financières, on pourrait, en vertu de la Loi sur les banques, créer des banques de l'Annexe C qui seraient contrôlées par des intérêts commerciaux. Cela plairait certainement au Trust Royal.

Le président: Si cette proposition avait été adoptée, est-ce que cela aurait éliminé le problème que vous posait la compétence provinciale?

M. MacDougall: Oui, absolument.

Le président: Est-ce faisable?

M. MacDougall: Nous fonctionnons comme une banque commerciale dans toutes les autres aires de juridiction. Ce n'est qu'ici que nous sommes une compagnie fiduciaire étrange.

Le président: Vous aimeriez donc que votre compagnie fiduciaire soit régie comme une banque de l'Annexe C?

M. MacDougall: C'est exactement l'option que nous aurions choisie.

Le président: Quelles sont les objections à ce qui semble être une solution assez simple à votre problème d'harmonisation?

M. MacDougall: Franchement, je ne sais pas.

Le président: Cette question fait l'objet de discussions depuis quelque temps déjà.

M. Inwood: Lorsque nous avons proposé l'idée de banques de l'Annexe C, nous avons examiné toutes les autres options. L'une de ces options, bien sûr, était l'accord fédéral-provincial dont nous avons parlé. Cependant, nous pensions que cette proposition ne fonctionnerait pas ou qu'elle prendrait beaucoup trop de temps à réaliser. La création de banques de l'Annexe C permettrait au gouvernement fédéral d'adopter une politique financière et de se créer un fief de façon très énergique. Les chartes fédérales délimitent le champ d'action des institutions qu'elles régissent. Nous ne demandons pas qu'on facilite la transition qui nous permette de devenir une banque. Il est évident qu'il faudrait que nous conservions certains des pouvoirs que nous avons maintenant.

Le président: Messieurs, je vous remercie de votre présentation et d'être venus ce soir.

Notre prochain groupe de témoins représente IMASCO, une société canadienne bien connue. Il s'agit de M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef de la direction, M. Torrance Wylie, vice-président exécutif, M. John Bennett, vice-président principal, et M. Brian Levitt, associé de Osler, Hoskin and Harcourt et administrateur d'IMASCO Limitée.

Monsieur Crawford, vous pouvez nous présenter votre exposé.

[Text]

Mr. Purdy Crawford, Chairman, President and Chief Executive Officer, IMASCO: Mr. Chairman, the development of the financial services law is a subject that is dear to my heart in the sense that I joined IMASCO in 1985; we acquired Canada Trust in the late winter of 1986; then we held discussions with the then minister, Barbara McDougall, and everyone, particularly those on the government side, was certain that at least by the end of 1987 there would be legislation. Two more years or so of my life have passed since then, and it has taken quite a bit of my time and, like the previous group, I am really concerned that this waiting might go on for another three or four years. In any event, so much for that.

Our submission has been distributed. I would like to make a few comments. They are perhaps self-evident and you have probably heard most of them before. First, I would like to deal with what we term the four realities of this proposal. The one we just heard a lot about in the previous discussion is divided jurisdiction. To be realistic, in this country we have to recognize the diversity of jurisdiction and, because of that diversity, if we are ever to achieve anything in terms of harmonization, we have to be flexible. Having said that, I, like the previous witnesses, recognize the difficulties involved. We can come back to this subject in your questioning.

The second thing that is becoming more and more significant and important—and it was highlighted in the Conference Board's submission to you on this subject—is the element of competition. With the development of financial institutions, the global dimensions of the way in which the financial world is unfolding and the broadening of competition, certain aspects of financial services extend far beyond the boundaries of any country, let alone province. Consequently, it becomes important that policies regulating financial institutions in terms of ability to compete be harmonized and fair.

Quite frankly, one of the problems that we have with delaying the legislation is that we feel that it will present an advantage to the Schedule A banks. They had their reform in 1980 and another reform in 1986, which allowed them to acquire investment dealers.

Canada Trust is a federal company, as are most of the major trust companies. As Mr. MacDougall indicated, since the trust companies' legislation was first enacted there have been a few patchwork changes but no complete reform. There has been some competition to Schedule A banks over time, for example the bringing in of the Schedule B banks in 1981. The other source of competition has been the trust companies, which have created, over time, quite a major element of competition. One of the major elements in the competition has been Canada Trust and our predecessor submitters, Royal Trust.

Canada Trust had close to \$30 billion as at the end of September in retail deposits. They enjoy a triple A credit rating on their deposits, which is equalled by only one Schedule A bank. They are competitive in terms of the marketplace, hours of convenience and in terms of marketing services. They like to call themselves a store rather than a branch bank—something

[Traduction]

M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef de la direction, IMASCO: Monsieur le président, l'élaboration d'une loi sur les services financiers est une question qui me tient à cœur depuis que je me suis joint à IMASCO en 1985. Nous avons acheté Canada Trust à la fin de l'hiver 1986. À ce moment-là, nous avons discuté avec le ministre, Barbara McDougall, et tout le monde, surtout les représentants du gouvernement, étaient convaincus qu'une loi serait adoptée au plus tard à la fin de 1987. Deux ans ont passé et cette question m'a beaucoup occupé. Comme le groupe précédent, je crains réellement que cette situation ne dure encore trois ou quatre ans. Mais passons.

Notre exposé vous a été distribué. J'aimerais faire quelques commentaires. Ils sont peut-être évidents et vous les avez probablement presque tous entendus déjà. D'abord, j'aimerais parler de ce que nous avons appelé les quatre réalités. La première, dont on vient de discuter abondamment, est la division des aires de juridiction. Pour être réaliste dans ce pays, il faut reconnaître la diversité des aires de juridiction et le fait que cette diversité nous oblige à être souple si nous voulons réussir un jour l'harmonisation. Cela dit, comme les témoins précédents, je reconnais les difficultés que cela pose. Nous pourrions revenir là-dessus lorsque vous nous interrogerez.

La seconde chose qui prend de plus en plus d'importance—et qui a été soulignée dans le mémoire que le Conference Board vous a remis sur cette question—c'est la concurrence. Avec le développement des institutions financières, la mondialisation des marchés financiers et l'élargissement de la concurrence, certains aspects des services financiers dépassent largement les frontières d'un seul pays et, à plus forte raison, d'une seule province. Par conséquent, il est important d'harmoniser et de rendre équitables les politiques qui réglementent la capacité compétitive des institutions financières.

Très franchement, nous craignons que le retard de cette loi ne joue à l'avantage des banques de l'Annexe A. Elles ont été réformées en 1980, et une autre réforme, en 1986, leur a permis d'acheter des courtiers en valeurs mobilières.

Canada Trust est une compagnie à charte fédérale, comme la plupart des grandes compagnies de fiducie. Comme l'a dit M. MacDougall, depuis qu'elle a été adoptée, quelques changements disparates ont été apportés à la loi sur les compagnies fiduciaires, mais il n'y a pas eu de réforme. Avec le temps, les banques de l'Annexe A ont eu à faire face à une certaine concurrence, notamment depuis la création des banques de l'Annexe B, en 1981. Leurs autres concurrents, qui ont acquis une importance assez considérable avec le temps, ce sont les compagnies de fiducie. Canada Trust et le Trust Royal ont été parmi les sociétés à offrir le plus de concurrence aux banques de l'Annexe A.

À la fin de septembre, Canada Trust avait près de 30 milliards de dollars en dépôts de détail. Elle jouit, à l'égard de ses dépôts, d'une cote de crédit triple A, ce qui n'est égalé que par une seule banque de l'Annexe A. Elle fait concurrence aux banques sur le marché, par ses heures d'affaire et par les services de commercialisation qu'elle offre. Elle aime dire qu'elle

[Text]

that they like to feel is comfortable for people to come into. They have been effective in their competition.

We have gone on record, as was discussed earlier here, as stating that we would like to see a Schedule C bank category. When we entered the sector in 1986, we had before us the green paper of the Department of Finance. That document contemplated a closely-held bank category, which is what they called a Schedule C bank. They contemplated three models: The Schedule A bank, which is the 10 per cent ownership category, or the large banks; the Schedule B or the foreign-controlled banks; and the Schedule C banks, which contemplated the creation of closely held and commercially linked banks; that is, the possibility that trust companies that were really banks in most of their business could become Schedule C banks.

I believe Mr. Inwood indicated the implications of becoming a Schedule C bank. Once you come under the category of a "bank", you are out from under provincial jurisdiction and you are regulated only at the federal level, and that has a lot to do with harmonizing the situation in terms of the company. You have one regulator.

I suspect the objection to that, as we have discovered in talking to various people about the possibility of a Schedule C bank, is twofold: One, it may have problems with the provinces, since it takes quite a number of financial institutions which are currently regulated both at the federal level and every provincial level at the same time, out from under provincial regulation. Secondly, I think the Schedule A banks are concerned that, if you create a closely-held Canadian bank category under the Bank Act, that may be the thin edge of the wedge towards doing away with the 10 per cent rule for Schedule A banks.

In any event, the elements of competition are there but if this legislation does not go forward, at least in terms of loan and trust companies, we are very much concerned that it will present a major advantage to the Schedule A banks.

The third major element in our perspective on this matter relates to depositor protection. Canada Trust's most precious asset, viewed from both the point of view of the board of Canada Trust and from the point of view of the 98.5 per cent shareholder of Canada Trust, namely, IMASCO, is its depositors. No person in their right mind would want to do anything to hurt that most precious asset. We feel rather strongly that because of what we have done in terms of our conduct with Canada Trust, in terms of the undertakings we gave to Barbara McDougall with respect to no self-dealing whatsoever, in terms the governance of Canada Trust, that the deposit-holders would be and are protected and would be protected even if there was another shareholder there, other than IMASCO, who might take a different view of it.

We have suggested in our brief a whole series of proposals for the protection of depositors and other stakeholders that might become a feature of the law. We think that these proposals are more than adequate to protect deposit-holders so that it will not be necessary to go to a widely-held category in

[Traduction]

est un magasin plutôt qu'une succursale bancaire—un endroit où les gens aiment venir. Elle est très compétitive.

Nous avons déjà dit officiellement, ainsi qu'il en a déjà été question ici, que nous aimerions que l'on crée une nouvelle catégorie de banques, les banques de l'Annexe C. Lorsque nous sommes entrés dans ce secteur, en 1986, nous avions consulté le livre vert du ministère des Finances qui envisageait la création d'une catégorie de banque à capital fermé, ce qu'il appelait les banques de l'Annexe C. Nous avions trois options, l'Annexe A, c'est-à-dire les grandes banques dont un actionnaire ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions; l'Annexe B, c'est-à-dire les banques étrangères; et l'Annexe C, la nouvelle catégorie de banques à capital fermé et ayant des biens commerciaux dont on envisageait la création et qui aurait permis à des compagnies de fiducie qui offraient déjà surtout des services bancaires, de devenir des banques.

Je crois que M. Inwood vous a dit ce que cela représenterait d'être une banque de l'Annexe C. Une banque appartenant à cette catégorie ne relèverait plus de la compétence provinciale, elle serait réglementée seulement au niveau fédéral. Cela contribuerait beaucoup à harmoniser la situation des sociétés, qui ne seraient plus soumises qu'à un seul niveau de réglementation.

Je prévois que l'objection à cela, comme nous avons pu le constater en parlant à diverses personnes, serait double: d'une part, on pourrait avoir des problèmes avec les provinces, car un nombre élevé d'institutions financières actuellement réglementées en même temps aux niveaux fédéral et provincial serait soustrait à la réglementation provinciale. D'autre part, je pense que les banques de l'Annexe A craignent que la création d'une catégorie de banques canadiennes à un capital fermé, serait le premier pas vers l'élimination de la règle de 10 p. 100 à laquelle sont assujetties les banques de l'Annexe A.

De toute façon, les éléments de concurrence existent, mais si cette loi n'est pas adoptée, du moins en ce qui concerne les compagnies de prêt et de fiducie, nous craignons beaucoup que les banques de l'Annexe A jouissent d'un avantage important.

Le troisième élément a trait à la protection des déposants. L'actif le plus précieux de Canada Trust, tant du point de vue du conseil d'administration que du point de vue de notre principal actionnaire, Imasco, qui détient 98.5 p. 100 des actions, ce sont les déposants. Aucune personne sensée ne voudrait faire quoi que ce soit pour nuire à un actif aussi précieux. Nous croyons fermement que par notre façon de diriger Canada Trust et par les engagements que nous avons pris envers Barbara McDougall, en ce qui concerne notamment les transactions intéressées et la régie de Canada Trust, nos déposants sont et seront protégés et qu'ils le seraient même si le principal actionnaire était une autre société qu'Imasco et qui aurait une façon différente de voir les choses.

Nous avons proposé dans notre mémoire tout un ensemble de mesures pour protéger les déposants et les autres actionnaires et celles-ci pourraient être intégrées à la loi. Nous pensons qu'elles offriraient une protection plus que suffisante aux déposants et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter une catégorie de

[Text]

order to add that further layer of protection for deposit-holders. We are reconciled to the 65 per cent limit on our ownership, over time.

I would have to concede that every person that has a contact with a trust company creates the further possibility that there can be difficulties. It is a question of balancing competition and the desire for flexibility in the marketplace with the protection of the deposit-holders. We do not really have any doubt that deposit-holders can be well protected and still have trust companies that are 65 per cent, or for that matter, 100 per cent, owned by companies that have commercial links, particularly, when the company that owns the 65 per cent or 100 per cent is a widely-held company. We do not really put that much emphasis on the importance of ownership in terms of protecting the interests of deposit-holders.

The ownership model at 35 per cent widely held may have value. We have been discussing this matter with various representatives of the government for two or three years now and we have said, "So be it." or "Let's make it 65 per cent but let's just get the legislation enacted."

Senator Kirby: Mr. Crawford, you said a couple of times that the legislation continues to work to the advantage of the Schedule A banks. Can you give me a couple of examples to illustrate how that happens and why you say that?

Mr. Crawford: It is a question of powers. Schedule A banks have broad powers in the Bank Act provisions with respect to Schedule A banks. They have some further powers with respect to acquiring investment dealers and brokers. Our legislation, both under federal and provincial law, is a complete mishmash. As Mr. MacDougall said, there are inconsistencies in some cases and limitations on powers. They try to find, with the approval of the regulator, ways to avoid those limitations on what they can do. One of the powers Mr. Inwood illustrated is the power to issue letters of credit.

Senator Kirby: Your problem seems to be a power problem, not an ownership problem, and that leads me to the question I asked Mr. MacDougall. In the absence of agreement between the federal and provincial governments if your option were no bill versus a bill which would set aside and not deal with contentious issues but deal with, in many respects, the powers issues, which would be your preference? If your preference is a bill, can you either now or subsequently tell us what the powers are that ought to be dealt with in that bill?

Mr. Crawford: If the option was as you put it, we would like to see the legislation come forward at the federal level, both with respect to powers and—I do not think this would be controversial—with respect to the further protection for deposit-holders through the independence of directors, and audit of non arm's length transactions.

Senator Kirby: It might be useful to us down the road if you would write us a letter setting out those powers.

Mr. Torrance J. Wylie, Executive Vice-President, IMASCO: We would be happy to do that. As Mr. Crawford

[Traduction]

sociétés à capital largement réparti pour les protéger davantage. Nous sommes prêts à accepter qu'il y ait un jour une limite de 65 p. 100 sur la participation.

Je suppose qu'il faut reconnaître que chaque personne qui a un lien avec une compagnie fiduciaire augmente les risques de difficultés. Il s'agit de maintenir un équilibre entre la concurrence et le désir d'avoir une certaine souplesse sur le marché, d'une part, et la protection des déposants, d'autre part. Nous n'avons aucun doute que les déposants pourraient être bien protégés même si les compagnies fiduciaires appartenaient à 65 p. 100, voire à 100 p. 100, à des sociétés ayant des liens commerciaux. En particulier, si la société détenant 65 ou 100 p. 100 des actions est une société à capital largement réparti. Nous n'accordons pas tellement d'importance à la propriété comme moyen de protéger les intérêts des déposants.

Le modèle de propriété à capital largement réparti et avec un plafond de 35 p. 100 peut être valable. Nous en avons discuté avec divers représentants du gouvernement au cours des deux ou trois dernières années et nous leur avons dit: «Soit, allons-y pour 65 p. 100, mais adoptez la loi».

Le sénateur Kirby: Monsieur Crawford, vous avez dit à quelques reprises que la loi continue à privilégier les banques de l'Annexe A. Pouvez-vous nous donner quelques exemples pour nous montrer comment cela se produit et pourquoi vous dites cela?

M. Crawford: Il s'agit d'une question de pouvoir. La Loi sur les banques accorde de vastes pouvoirs aux banques de l'Annexe A. Certaines d'entre elles ont d'autres pouvoirs encore en ce qui concerne l'acquisition de courtiers en valeur mobilière. Les lois qui nous régissent, tant fédérales que provinciales, sont un véritable méli-mélo. Comme l'a dit M. MacDougall, il y a des incohérences dans certains cas et des restrictions des pouvoirs. Elles essaient de trouver, avec l'approbation de l'organisme de réglementation, des moyens de dépasser les limites à ces pouvoirs. L'un des pouvoirs dont parlait M. Inwood, est celui d'émettre des lettres de créance.

Le sénateur Kirby: Votre problème semble être un problème de pouvoirs, pas un problème de propriété, et cela m'amène à vous poser la même question que celle que j'ai posée à M. MacDougall. Si le gouvernement fédéral et les provinces n'arrivent pas à s'entendre, aimeriez-vous mieux qu'il n'y ait pas de projet de loi plutôt qu'un projet de loi qui éviterait de traiter des questions litigieuses, notamment des questions de pouvoirs? Si vous préférez que l'on présente un projet de loi, pouvez-vous nous dire tout de suite, ou plus tard, les pouvoirs qui devraient être traités?

M. Crawford: Si l'alternative est celle que vous venez de formuler, nous aimerions mieux un projet de loi fédérale qui traiterait des pouvoirs et—je ne dis pas cela pour susciter de la controverse—de la plus grande protection des déposants par l'indépendance des directeurs et la vérification des transactions avec lien de dépendance.

Le sénateur Kirby: Il nous serait peut-être utile plus tard que vous nous écriviez pour nous expliquer ces pouvoirs.

M. Torrance J. Wylie, vice-président exécutif, IMASCO: Nous serions heureux de le faire. Comme l'a dit M. Crawford,

[Text]

indicated, it really turns on commercial lending powers. The biggest challenge that a company like Canada Trust faces is in investing in quality assets, and commercial loans is an important illustration of a quality asset. They do not have nearly as much flexibility as a bank in pursuing that kind of business.

Mr. Crawford: The point I want to make clear is that the government is supposed to make decisions between conflicting interests in society, and these problems will not just go away two years from now. They will both still be there. I am referring to ownership and whether banks can own insurance companies. There may even be more of such problems. It seems to me that we are almost as close as this society ever might be to a consensus in this area, and that legislation really could go forward without a lot of pushing and pulling, and I think it should.

Mr. Wylie: Unfortunately, I wish some of my friends were in the position where it was their responsibility to bring forward the legislation, but it is not.

Senator Kirby: Apropos to that may I ask you a follow-up question? In the absence of federal legislation, have you seriously contemplated simply abandoning the federal field and moving to a provincial franchise and, if not, why not?

Mr. Crawford: It was considered at the Canada Trust Board.

Mr. Wylie: At the Executive Committee, management discussed that possibility.

Mr. Crawford: It has been contemplated. It is more a question of my personal hang-ups, because I like the idea of a federal financial institution. On the other hand, being pragmatic, if you move to Ontario or Quebec, you get rid of the federal regulations but you have all the provincial ones which you have in any event. You get rid of one level of regulation which maybe difficult. We would have to ask Parliament to accommodate us as they did Montreal Trust by enacting special legislation that would permit us to be continued in another jurisdiction. I assume they would do that since they have done it for Montreal Trust. I can tell you that it is a serious option if this goes on too long. There is no question about it.

Senator Kirby: In the last two days we have heard three different schemes of corporate governance to avoid conflict of interest. One is a scheme Mr. MacDougall outlined, which is similar to the 1986 Senate report; the second is your scheme which you outlined as part of your agreement with the federal government when IMASCO bought Canada Trust; and the third was a statement that BCE made yesterday that Montreal Trust has passed a company by-law which essentially says that there will be no financial dealings between Montreal Trust and any other parts of the BCE empire except for fee-based services. On the basis of your experience since late 1986, have you contemplated asking for a change in those governance positions or, alternatively, have you looked at that range of posi-

[Traduction]

ce qui compte c'est de pouvoir faire des prêts commerciaux. Le plus grand défi pour une compagnie comme Canada Trust, c'est d'investir dans des avoirs de qualité, et les prêts commerciaux en sont un bon exemple, mais ces compagnies sont loin d'avoir autant de souplesse qu'une banque pour exercer ce genre d'activité.

M. Crawford: Ce que je voudrais dire très clairement, c'est que le gouvernement est censé faire la part entre les intérêts contradictoires de la société et ces problèmes qui ne disparaîtront pas d'eux-mêmes d'ici deux ans. Les deux continueront à exister. Je veux parler de la possibilité que les banques puissent être propriétaires de compagnies d'assurance. Il pourrait y avoir d'autres conflits. Il me semble que nous sommes aussi près d'un consensus que nous ne le serons jamais et que la loi pourrait être adoptée sans trop de tiraillements. Je pense qu'il faudrait le faire.

M. Wylie: J'aimerais que certains de mes amis aient la responsabilité de présenter ce projet de loi, malheureusement ce n'est pas le cas.

Le sénateur Kirby: À ce propos, puis-je vous poser une autre question? À défaut d'une loi fédérale, avez-vous sérieusement envisagé la possibilité d'abandonner tout simplement le champ fédéral et de passer à l'arène provinciale et, dans la négative, pourquoi pas?

M. Crawford: Le conseil d'administration de Canada Trust y a songé.

M. Wylie: La direction en a discuté au comité exécutif.

M. Crawford: Cette possibilité a été envisagée. C'est d'abord une question de préférences personnelles; j'aime l'idée d'une institution financière de niveau fédéral. Par contre, il faut être pratique, si nous relevions de l'Ontario ou du Québec, nous serions débarrassés des règlements fédéraux, mais nous continuerions tout de même à être soumis aux règlements provinciaux. Nous pourrions nous débarrasser d'un niveau de réglementation, ce qui pourrait être difficile. Il faudrait demander au Parlement de faire pour nous ce qu'il a fait pour Montréal Trust en adoptant une loi spéciale qui nous permettrait de continuer à exercer nos activités dans une autre aire de juridiction. Je suppose qu'il le ferait, puisqu'il l'a déjà fait pour Montréal Trust. Je peux toutefois vous dire que c'est une option que nous considérerons sérieusement si cette situation se prolonge trop longtemps. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Kirby: Au cours des deux derniers jours, on nous a présenté trois différents modèles de régie des sociétés qui permettraient d'éviter les conflits d'intérêts. Le modèle présenté par M. MacDougall est semblable à celui que proposait le rapport du Sénat en 1986; le deuxième est celui que vous décriviez dans votre entente avec le gouvernement fédéral lorsque Imasco a acheté Canada Trust; le troisième, dont nous a fait part la BCE hier, est un arrêté de Montréal Trust qui dit essentiellement qu'il n'y aura aucune transaction financière entre Montréal Trust et les autres éléments de l'empire BCE, sauf en ce qui concerne le service à la commission. À la lumière de votre expérience depuis la fin de 1986, avez-vous songé à demander que ces règles de régie soient changées ou

[Text]

tions? There are three points on the spectrum in those three examples.

Mr. Crawford: I doubt we would actually disagree very much with either Royal Trust or Montreal Trust in this respect. We give an undertaking that, as far as I know, is rather unique and is broader than anything that has been in legislation or proposed in legislation that, in effect, says that we will have no self-dealing with Canada Trust. I must be fair about it; that is a bit ambiguous, because obviously we have dealings in the sense that we are on their board and that sort of thing, but that is a very strict rule and we live by it. We do not have any problems with it.

For us, borrowing money from Canada Trust is insignificant. What is really important is the integrity of Canada Trust and its depositors. That is what makes money for us; not whether we can borrow money from them.

We have the same committee which Mr. MacDougall referred to. We actually have, in Canada Trust, a nominating committee of six directors of which I am the only IMASCO representative. The leaders of Canada Trust can put nominations forward and if you do not approve them, the board approves them in any event. In actual fact, we have not had any disagreements. We have five related people on the board of Canada Trust out of a total of 35. We have suggested that the directors of the company should have fiduciary duties to the deposit-holders as well as to the shareholders, and that the law should so provide. We have suggested that the independent committee of the board, which would deal with anything that happened at non arm's length, should have the right, if necessary, with the approval of the regulator, to retain an independent auditor who is not the shareholders' auditor to audit the company and to report both to the regulator and to the independent committee any transaction in a non arm's length area. As far as we are concerned, it is fundamental that deposit-holders be protected and that they appear to be protected. We do not have any problems in that area.

Senator Kirby: As a supplementary, on the basis of your three years' experience with this system, are there any changes you would make if you were redesigning it now from scratch?

Mr. Crawford: The obvious thing would be to allow fee-based service on an arm's length basis. It is not significant financially to Canada Trust. We have something like 650 Shoppers Drug Mart stores across Canada; 550 UCS stores; and 400 or so Canada Trust branches. As to whether they could do some networking on a fee-based basis which could be in the interest of consumers, we have not looked into, but that is a possibility over time.

Senator Kirby: Any major changes?

Mr. Wylie: On that point, you could examine some possibilities but to answer your question specifically which is, would we want to do anything different going in today, the answer would be no, because our objective going in was not related in any

[Traduction]

avez-vous examiné l'ensemble des possibilités? Il s'agit de trois variantes de la même chose.

M. Crawford: À cet égard, je ne pense pas que nous serions en désaccord avec Royal Trust ou Montréal Trust. L'engagement que nous avons pris, pour autant que je sache, est assez unique et de plus vaste portée que tout ce qui est prévu dans la loi ou que tout ce qui a été proposé dans un projet de loi. L'engagement que nous avons pris est de n'avoir aucune transaction intéressée avec Canada Trust. Pour être juste, cela est un peu ambitieux, nous traitons évidemment avec elle dans le sens où nous sommes représentés à son conseil de direction, mais c'est une règle très stricte que nous respectons. Cela ne nous pose aucun problème.

Pour nous, la possibilité d'emprunter de l'argent à Canada Trust est insignifiante. Ce qui est vraiment important, c'est l'intégrité de Canada Trust et de ses déposants. C'est cela qui nous rapporte de l'argent, pas la possibilité de lui emprunter de l'argent.

Nous avons un comité comme celui dont parlait M. MacDougall. En fait, à Canada Trust, nous avons un comité de nomination formé de six directeurs et je suis le seul représentant d'Imasco. Les dirigeants de Canada Trust peuvent proposer des candidats qui, s'ils ne sont pas acceptés par le comité, le seront de toute façon par le conseil d'administration. En réalité, nous nous sommes toujours entendus. Il y a cinq personnes ayant des liens avec Canada Trust à son conseil d'administration, sur un total de 35. Nous avons proposé que les directeurs de la compagnie aient des responsabilités fiduciaires envers les déposants tout comme ils en ont envers les actionnaires, et cela devrait être prévu par la loi. Nous avons proposé que le comité indépendant du conseil, qui pourrait traiter de toute transaction qui aurait un lien de dépendance, ait le droit, au besoin, et avec l'approbation de l'organisme de réglementation, de retenir les services d'un vérificateur indépendant—pas le vérificateur des actionnaires—qui ferait rapport à l'organisme de réglementation et au comité indépendant sur toute transaction avec lien de dépendance. En ce qui nous concerne, il est essentiel que les déposants soient protégés et que cette protection soit apparente. Cela ne nous pose aucun problème.

Le sénateur Kirby: En vous fondant sur vos trois années d'expérience, y a-t-il des changements que vous apporteriez si vous pouviez reprendre toute l'affaire à zéro?

M. Crawford: La chose évidente serait le service à la commission sans lien de dépendance. Financièrement, cela n'est pas important pour Canada Trust. Nous avons quelque chose comme 650 Shoppers Drug Mart au Canada, 550 magasins UCS et environ 400 succursales de Canada Trust. Nous n'avons pas examiné la possibilité qu'ils établissent des réseaux et qu'ils se rendent des services contre rémunération qui pourraient servir l'intérêt des consommateurs, mais, à long terme, cela est une option.

Le sénateur Kirby: Apporteriez-vous des changements importants?

M. Wylie: Sur ce point, vous pourriez examiner quelques possibilités. Mais pour répondre de façon précise à votre question, savoir est-ce que nous aimerions faire quelque chose de différent aujourd'hui, la réponse est non, car notre objectif

[Text]

way to spins of that kind. It was related to the acquisition of a high-quality financial services organization with which we could participate for the long term.

Senator Ottenheimer: For some time now, there has been discussion in Canada with respect to a major restructuring of financial institutions. It is fairly obvious that, while there is consensus in a number of areas among the financial institutions, or among the traditional four pillars, there is a lack of consensus on some issues, perhaps commercial links being among the most important. As a result of that, there are those who say that perhaps the government should not move ahead until there is a kind of total consensus, although that, in almost any area, is difficult to achieve. People who are saying that are probably suggesting that we do what we can to improve the legislation here and there and make it smoother, and not get into those fundamental areas where there is not consensus. Against that backdrop, if there were not to be a fundamental legal restructuring of financial institutions within the reasonably near future, let us say one year, how harmful would that be to Canadian financial institutions viewed as an industry rather than as the so-called four pillars, and viewed not in terms of redistribution within the domestic market, because that is all Canadian, whether it is a bank, a trust company or an insurance company, but in terms of taking advantage of new opportunities which may exist because of the FTA or through access to Europe 1992? I am asking that from the viewpoint of the industry as a whole rather than from specific interests. I am not asking that within a domestic context, which is really a redistribution. While that is obviously very important to you, I am asking from a total point of view, from a Canadian point of view, with regard to the new opportunities.

Mr. Crawford: Senator, if you look at some of the problems we have in this world, the regulation of financial institutions in Canada cannot be on the top of the list. I certainly agree with that. I think the harm will come because of inaction, and to the detriment of Canada, if more of the closely-held financial institutions move into provincial jurisdiction and do what might be called Mickey Mouse things to avoid limitations on their powers. These are normally done, quite frankly, with the blessing of the regulators, who recognize how ridiculous the limitations are in terms of the realities. I rather feel that the federal government has an opportunity here to move forward in the field of financial institutions to create a solid base for Canada, in terms of both the domestic and the world-wide scenes, whether it is through a Schedule C category or through some harmonization with the provinces. I recognize the difficulty of that, sir, but it is an opportunity we should not miss. We may have a new Parliament some time in the near future, and the issues will be different. Who knows what will happen? Seven years from now, I will be ready to retire and we may still be coming to Ottawa to appear before these committees on these issues.

[Traduction]

lorsque nous sommes entrés dans ce secteur n'avait rien à voir avec des activités de ce genre. Il portait sur l'acquisition d'une organisation de services financiers de grande qualité avec laquelle nous pourrions participer à longue échéance.

Le sénateur Ottenheimer: Depuis quelque temps, on discute au Canada d'une importante restructuration des institutions financières. Manifestement, bien que les institutions financières ou les quatre piliers traditionnels s'entendent sur différents points, certaines questions ne font pas l'unanimité, la plus importante étant sans doute la question des liens commerciaux. Il y en a qui disent que, pour cette raison, le gouvernement ne devrait peut-être pas prendre de mesures jusqu'à ce que l'on arrive à un consensus général, bien que cela soit difficile dans quelque domaine que ce soit. Ce qu'ils veulent dire, c'est probablement que nous devrions faire de notre mieux pour améliorer la loi ici et là et laisser de côté les aspects fondamentaux où il n'y a pas consensus. Dans ce contexte, s'il ne se produisait pas de restructuration légale et fondamentale des institutions financières sous peu, disons d'ici un an, dans quelle mesure cela nuirait-il au système financier canadien en tant qu'industrie plutôt qu'en tant que structure dite «des quatre piliers» et en fonction non pas de la redistribution au sein du marché intérieur, parce qu'il est entièrement canadien, qu'il s'agisse de banques, de compagnies de fiducie ou de compagnies d'assurance, mais en fonction des nouvelles possibilités que peuvent offrir l'accord du libre-échange ou l'Europe 1992? Je pose cette question sous l'angle de l'industrie dans son ensemble plutôt que sous l'angle d'intérêts particuliers. Je ne pose pas cette question dans un contexte intérieur, où il s'agit en fait d'une redistribution. Bien que cela soit manifestement très important pour vous, je pose cette question en fonction d'un point de vue global, c'est-à-dire d'un point de vue canadien, en regard des nouvelles possibilités.

M. Crawford: Monsieur le sénateur, comparativement à certains des problèmes que connaît le monde, je suis tout à fait d'accord que la réglementation des institutions financières au Canada ne peut figurer en tête de liste. Je pense que c'est l'inaction qui causera le plus de dommage, et que le Canada pâtira si un plus grand nombre d'institutions financières à capital fermé se tournent vers les provinces et prennent ce qu'on pourrait qualifier de mesures «à la noix» pour éviter une restriction de leurs pouvoirs. Il faut avouer que cela se fait habituellement avec la bénédiction des responsables de la réglementation, qui se rendent compte du ridicule de ces limites, compte tenu de la réalité. Je suis plutôt d'avis que le gouvernement fédéral a ici l'occasion de réaliser des progrès dans le domaine des institutions financières et d'établir une base solide pour le Canada tant sur la scène nationale qu'internationale, que ce soit par la constitution de banques de l'Annexe C ou par une certaine harmonisation avec les provinces. Je reconnais les difficultés que cela présente mais c'est une occasion que nous ne devrions pas laisser passer. Plus tard, nous aurons peut-être un nouveau gouvernement, et les enjeux seront alors différents. Qui sait ce que l'avenir nous réserve? Dans sept ans d'ici, je serai prêt à prendre ma retraite, et des témoins continueront peut-être à comparaître devant les comités sur ces mêmes questions.

[Text]

Mr. Wylie: I would just make one additional comment. If nothing were to happen, if there were no change in the regulatory structures that we now have, particularly with the trust and loan sector, one perspective you might want to retain is that you would find a situation continuing where a foreign-owned financial institution would have a better chance to compete equally with the banks in Canada than would a domestically-owned institution. I think that is a very unfortunate paradox in the present policy environment. We mentioned a moment ago some of the constraints on Canada Trust, as a competitor of the banks. These constraints flow from regulation and from the government's bias against closely-held firms. The reality is that, if Canada Trust were owned by a foreign financial institution, it would be eligible to be classified as a Schedule B bank and to compete equally with the banks.

Mr. Crawford: Even with commercial links.

Mr. Wylie: Even if there were commercial links in the picture. That is the paradox that is difficult for us to understand. The other reality is that, if you want Canadian financial institutions to have a true mission beyond Canada's borders, then they must be able to compete and build a strong domestic base from which to spread out into the world. That will require a set of rules to equalize the competitive environment for all Canadian financial institutions within Canada. It is only if you can build a strong base in Canada that you can look to being a significant participant outside of Canada. It is very important that the Canadian financial services sector operate in a regulatory environment that allows for very effective competition so that it will have the strength to survive internationally. We must remember that this sector has a character which is unique, and it is that, in fact, financial services are necessarily global in their competition. Canadians can buy financial services from Canadian institutions operating in Canada, from foreign institutions operating in Canada, and even from institutions outside of Canada that are not operating here, because money is very mobile. So you are onto an issue that is very important and that is at the heart of what happens in the future.

If you want a competitive domestic market with a lot of strong participants, you have to deal with these regulatory issues.

Senator Ottenheimer: If I follow you correctly, it is only through such a strong and competitive domestic market that financial institutions or the financial industry will be capable of competing effectively outside of Canada.

Mr. Wylie: Yes, absolutely. There is another dimension. I had the opportunity to spend a couple of days in Europe in the last two weeks talking about financial services in the Common Market, and how they were going to unfold in 1992. It was very obvious to me that, if Canadian firms are going to have an opportunity to participate in the Common Market, then financial institutions in Europe must have the opportunity to compete here. The Common Market is going to create some very strong financial groups. There is a big restructuring going on in financial services in Europe, and to be able to compete

[Traduction]

M. Wylie: J'aurais quelque chose à ajouter. Si rien ne devait se passer, c'est-à-dire si aucun changement n'était apporté aux structures de réglementation qui existent à l'heure actuelle, particulièrement dans le secteur de la fiducie et des prêts, les institutions fiduciaires étrangères pourraient continuer à avoir de meilleures chances de faire concurrence aux banques du Canada qu'une institution canadienne. J'estime que c'est un paradoxe extrêmement malheureux compte tenu de la politique actuelle. Nous avons mentionné il y a un instant certaines des contraintes dont fait l'objet le Canada Trust en tant que concurrent des banques. Ces contraintes découlent de la réglementation et des préjugés du gouvernement contre les entreprises à capital fermé. La réalité, c'est que si la Société Canada Trust appartenait à une institution financière étrangère, elle pourrait être classée parmi les banques de l'Annexe B et faire concurrence aux banques sur un pied d'égalité.

M. Crawford: Même avec des liens commerciaux.

M. Wylie: Même s'il y avait des liens commerciaux. C'est un paradoxe que nous avons de la difficulté à comprendre. Un autre fait dont il faut tenir compte, c'est que pour que les institutions financières canadiennes aient une mission véritable au-delà des frontières canadiennes, elles doivent être en mesure d'exercer une concurrence et d'établir une base intérieure solide d'où elles pourront déployer leurs activités à l'échelle mondiale. Il faudra pour cela une série de règles afin de normaliser le cadre de concurrence pour toutes les institutions financières canadiennes au Canada. C'est uniquement en établissant une base solide au Canada qu'on peut envisager une participation importante à l'étranger. Il est très important que le secteur des services financiers canadiens dispose d'une réglementation qui lui permette d'exercer une concurrence efficace de manière à survivre sur la scène internationale. Il ne faut pas oublier que ce secteur présente une particularité en ce sens que la concurrence qui s'exerce dans le domaine des services financiers est forcément globale. Les Canadiens peuvent acheter des services financiers d'institutions canadiennes établies au Canada, d'institutions étrangères établies au Canada et même d'institutions de l'extérieur parce que l'argent est très mobile. C'est donc une question d'une grande importance, déterminante pour l'avenir.

Si l'on veut un marché intérieur concurrentiel, composé de nombreux participants solides, il faut s'attaquer à ces questions de réglementation.

Le sénateur Ottenheimer: Si je vous suis bien, c'est uniquement au moyen d'un marché intérieur fort et concurrentiel que les institutions financières ou l'industrie financière sera en mesure d'exercer une concurrence efficace à l'étranger.

M. Wylie: Oui, absolument. Il existe une autre dimension. J'ai eu l'occasion de passer quelques jours en Europe, ces deux dernières semaines, à discuter des services financiers du Marché commun et de la manière dont ils se présentent pour 1992. Il m'est apparu très évident que, si les entreprises canadiennes veulent participer au Marché commun, il faut que les institutions financières d'Europe aient la possibilité d'exercer une concurrence ici. Le Marché commun entraînera la création de groupes financiers très forts. En Europe, les services financiers sont en train de faire l'objet d'une vaste restructuration et,

[Text]

against those companies that come into Canada as part of the reciprocity that we have to accord to get into Europe, we have to be certain that Canadian firms in Canada have ground rules that allow them to be effective competitors internationally.

Senator Ottenheimer: Did I understand you correctly to say that there will necessarily be the principle of reciprocity?

Mr. Wylie: No.

Senator Ottenheimer: There will not be?

Mr. Wylie: I agree I used the word "reciprocity", but I am talking about national treatment.

Senator Ottenheimer: They will be treated the same here as we would be treated there?

Mr. Wylie: That is correct. However, they will come in here as banks.

Senator Ottenheimer: As banks, and under that principle you will have European firms with broad commercial linkage operating here—

Mr. Wylie: Active in Canada.

Senator Ottenheimer: —and our own companies will be at a severe competitive disadvantage unless they can operate with these extensive commercial linkages as well.

Mr. Crawford: The other aspect of that is the Quebec move to what appears to be universal banks, in which you can have your commercial links downstairs and build organizations from that, is unfolding, and your advisor has a paper on that subject.

Senator Roblin: I want to be clear about the question of competition. My colleague asked some good questions that I was hoping to be able to pose to you, but continuing on this question of competition with foreign companies, it seems to me that if we work on a national system—which I guess we will—foreign companies will be subjected to exactly the same rules as the Canadian companies are in whatever field they happen to be doing business.

Mr. Crawford: No, that is not the case.

Senator Roblin: Tell me about that.

Mr. Crawford: A Schedule B bank—

Senator Roblin: Wait a minute. I want to come to that but go ahead.

Mr. Crawford: A Schedule B bank can acquire another Schedule B bank or a foreign financial institution could acquire a Canadian Schedule B bank. It could have commercial links. We can not do that.

Senator Roblin: Maybe I am drawing too tight of a line here, but, in my mind, if we are going for national treatment, then anyone who qualifies from outside to be a Schedule B bank can be one, or if it is an American bank it can come in under the Free Trade Agreement and not have to bother with the Schedule B arrangements either. Certainly that is a problem. How do you define the competitive position domestically

[Traduction]

pour pouvoir faire concurrence à ces entreprises qui viendront au Canada dans le cadre de la réciprocité que nous devons accorder pour pouvoir pénétrer le marché européen, nous devons nous assurer que les entreprises canadiennes au Canada disposent de règles de base qui leur permettront d'exercer une concurrence efficace sur la scène internationale.

Le sénateur Ottenheimer: Vous ai-je bien entendu dire qu'il y aura nécessairement réciprocité?

M. Wylie: Non.

Le sénateur Ottenheimer: Ce principe n'existera donc pas?

M. Wylie: Je conviens avoir utilisé l'expression «réciprocité» mais dans le sens du traitement national.

Le sénateur Ottenheimer: Elles seront traitées ici de la même manière que nous serions traités là-bas?

M. Wylie: C'est exact. Cependant, elles viendront ici en tant que banques.

Le sénateur Ottenheimer: En tant que banques et, en vertu de ce principe, des entreprises européennes ayant des liens commerciaux étendus exerceront leurs activités ici.

M. Wylie: Elles exerceront leurs activités au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: Par conséquent, nos propres entreprises subiront un grave désavantage concurrentiel si elles ne disposent pas de ces mêmes vastes liens commerciaux.

M. Crawford: L'autre aspect de cette question est que le Québec est en train de s'orienter vers ce qui semble être des banques universelles, où l'on crée des organisations à partir de liens commerciaux. Votre conseiller a un document sur ce sujet.

Le sénateur Roblin: J'aimerais avoir plus de précisions sur la question de la concurrence. Mon collègue a posé de bonnes questions que j'espérais pouvoir vous poser. Si l'on poursuit sur cet aspect de la concurrence avec des entreprises étrangères, il me semble que dans le cadre d'un système national—ce qui est, je suppose, le système que nous adopterons—les entreprises étrangères seront assujetties exactement aux mêmes règles que les entreprises canadiennes, quel que soit leur domaine d'activité.

M. Crawford: Non, ce n'est pas le cas.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous expliquer?

M. Crawford: Une banque de l'Annexe B—

Le sénateur Roblin: Un instant. Je veux en parler mais continuez.

M. Crawford: Une banque de l'Annexe B peut acquérir une autre banque de l'Annexe B, ou une institution financière étrangère peut acquérir une banque canadienne de l'Annexe B. Elle pourrait avoir des liens commerciaux. Pas nous.

Le sénateur Roblin: Je suis peut-être trop pointilleux, mais à mon avis si nous optons pour un traitement national, toute entreprise de l'extérieur qui se qualifie comme banque de l'Annexe B peut le devenir, ou s'il s'agit d'une banque américaine, elle peut le devenir dans le cadre de l'Accord de libre-échange et n'a donc pas à se préoccuper des dispositions concernant l'Annexe B. Assurément, cela pose un problème. Com-

[Text]

within Canada? You have these various people to contend with. How do you grade the severity of the handicap to which you feel you are subjected?

Mr. Crawford: In the long term it is very significant. Canada Trust developed a great competitive edge historically when they went out to sell financial services to retail clients five days a week and from nine to six on Saturdays, which was more like a retail store. That served them well while the Canadian Schedule A banks were making loans to developing countries and focusing on other things and forgetting about their retail heritage. That has changed. By the way, all through this Canada Trust did not make any developing country loans as a matter of policy.

Senator Roblin: Congratulations.

Mr. Crawford: It is the management of Canada Trust and their predecessor managements, the Alan Taylors, the Arthur Mingays and the Merv Lahns, that achieved that. But the Canadian banks have now focused back on the retail business because they know how important that is, and it is becoming extremely competitive, as it should. That is good for the consumer. But we bring in the deposits, and I think we are number six in terms of deposit holders in Canada. In terms of the spread, we have to have as flexible a place to put out our money on the asset side as do the Schedule A banks in order to earn the same spread and have the same flexibility. Today we do not have that.

Mr. John Bennett, Senior Vice-President, IMASCO: Mr. Chairman, there is one specific case when we talk about retail banking. Schedule A banks have no limitations on them in terms of the personal lending they do to Canadians. Trust companies do. If a trust company makes a personal loan that is not a mortgage loan, there are very severe restrictions on how much money out of its total assets can be put into those personal loans. That has become a significant operating problem for the trust companies. That was one of the matters we were hoping to cover in our letter, but that is a very specific issue I would like to leave on the table today.

Mr. Crawford: Senator Roblin, what we are saying is that they are competitive factors—particularly now that the Schedule A banks have zeroed in on retail banking—that are going to make life difficult for us unless we have a level playing field. That is why I said to Senator Kirby earlier that if we do not get anything, we would still like to have new powers and better protection for the deposit-holders.

Senator Roblin: There is one last point I would like to examine, Mr. Chairman. I gather that the trust companies would like to be able to do what the banks do; they would like to have a better system of regulation which they see available under the Schedule C banks, if there were such a thing. How far do you go in saying, "Well, if we want to do what the banks do,

[Traduction]

ment définit-on la position concurrentielle intérieure, dans les limites du Canada? Il faut tenir compte de tous ces divers intervenants. À votre avis, quelle est la sévérité du handicap dont vous estimez être victime?

M. Crawford: À longue échéance, il est très important. La société Canada Trust a développé un grand avantage concurrentiel lorsqu'elle s'est mise à vendre des services financiers cinq jours par semaine et de neuf à six le samedi, un peu comme un magasin de détail. Cela l'a bien servie tandis que les banques canadiennes de l'Annexe A consentaient des prêts aux pays en voie de développement et mettaient l'accent sur d'autres aspects, en oubliant leur passé de banques de détail. Cela a chagré. J'aimerais ajouter en passant que le Canada Trust a toujours eu pour principe de ne pas consentir de prêts aux pays en voie de développement.

Le sénateur Roblin: Félicitations.

M. Crawford: Le mérite revient aux administrateurs du Canada Trust et à leurs prédécesseurs, les Alan Taylor, Arthur Mingay et Merv Lahn. Cependant, les banques canadiennes ont à nouveau mis l'accent sur les services bancaires de détail parce qu'elles reconnaissent leur importance et savent qu'ils deviennent extrêmement concurrentiels, comme il se doit. C'est une bonne chose pour le consommateur. Nous recevons des dépôts et je pense que nous nous rangeons au sixième rang au Canada pour ce qui est du nombre de déposants. En ce qui concerne la gestion de l'écart, nous devons avoir la même souplesse que les banques de l'Annexe A, pour ce qui est du placement de notre actif afin de toucher le même écart et d'avoir la même souplesse, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

M. John Bennett, vice-président principal de IMASCO: Monsieur le président, il y a un point en particulier qu'il faut aborder lorsqu'on parle de services bancaires de détail. Les banques de l'Annexe A ne se voient imposer aucune restriction pour ce qui est des prêts personnels qu'elles consentent aux Canadiens. Les sociétés de fiducie, elles, en ont. Lorsqu'une société de fiducie consent un prêt personnel qui n'est pas un prêt hypothécaire, elle fait l'objet de restrictions très sévères quant au montant de son actif total qu'elle peut y affecter. Cela est devenu un grave problème d'exploitation pour les compagnies de fiducie. C'est l'une des questions dont nous espérons traiter dans notre lettre et c'est un point très précis que je sou mets à votre attention aujourd'hui.

M. Crawford: Monsieur le sénateur Roblin, ce que nous voulons dire c'est qu'il existe des facteurs concurrentiels—surtout maintenant que les banques de l'Annexe A ont mis l'accent sur les services bancaires de détail—qui vont nous rendre la vie difficile à moins que nous disposions de règles du jeu équitables. C'est pourquoi j'ai indiqué plus tôt au sénateur Kirby que, si nous n'obtenons rien, nous aimerions quand même avoir de nouveaux pouvoirs pour mieux protéger les déposants.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais examiner un dernier point. Je crois comprendre que les sociétés de fiducie aimeraient pouvoir fonctionner comme des banques; elles aimeraient disposer d'une meilleure réglementation comme celle qui pourrait exister pour les banques de l'Annexe C, le cas échéant. Jusqu'à quel point êtes-vous prêt à dire que, pour agir comme le font les banques, il faut prendre les mêmes

[Text]

we must do what the banks do to get it," which bears on the question of ownership? How do you reconcile that difficulty?

Mr. Crawford: That is why the Schedule A banks did not want a Schedule C category created, because they thought it might undermine the 10 per cent limitation; but you are talking about the other side of the coin.

Senator Roblin: Yes. It is a question that I often get asked.

Mr. Crawford: It is a very appropriate question. Society works competitively. It has to be regulated to some extent, but the competitive factors of the marketplace should be in play to the greatest extent in terms of protecting people and their interests; but working competitively, we have created a system of closely held trust companies. That was created and developed because it was impossible to successfully start a Schedule A bank and build it after the 10 per cent rule came into effect.

So the movement was to trust companies, and some successful companies have been completed. I do not think it is necessarily a bad model for society to have the big financial institutions from the point of view of assets, with the 10 per cent rule and another set of financial institutions with a closely held rule being permitted as long as you make sure you protect the deposit holders. You do not have to have logic in everything you do. Let the marketplace decide.

Senator Roblin: If there is anyone that knows anything about that it is a politician.

Mr. Crawford: Hear, hear!

Mr. Wylie: Senator, one last comment would be you would also have to look at what might be the consequence of legislating a 10 per cent ownership limitation across the board for all financial institutions. The experience that we have observed in the banking sector after this rule came into effect is that it was not possible to start new banks. Seven banks were incorporated or chartered after 1967 and only one very small bank survived. So if you are also looking at the domestic marketplace and its competitive characteristics, maybe flexibility and variety of patterns on ownership serves the consumer well.

Mr. Crawford: From a competitive point of view.

The Chairman: As a supplementary, if you are interested in a level playing field—I do not like that word, but everyone seems to use it—would you agree that the banks should be relieved of their non-interest deposit with the Bank of Canada?

Mr. Crawford: Yes. No problem.

The Chairman: You have no problem with that?

Mr. Wylie: Absolutely.

Senator Everett: I am still thinking about the board of directors. That concerns me only because your group and the Royal Trust people emphasized the independence of the board as being crucial to your management philosophy. Yet it is my observation that boards are not independent. I have no prob-

[Traduction]

moyens qu'elles, ce qui nous amène à la question de propriété? Comment faire face à cette difficulté?

M. Crawford: C'est la raison pour laquelle les banques de l'Annexe A ne voulaient pas que l'on crée une catégorie de banques de l'Annexe C parce qu'elles craignaient que cela nuise à la règle du 10 p. 100. Vous êtes en train de parler du revers de la médaille.

Le sénateur Roblin: Oui. C'est une question qu'on me pose souvent.

M. Crawford: C'est une question très pertinente. Le fonctionnement de la société repose sur la concurrence. Une certaine réglementation s'impose, mais il faut laisser jouer le plus possible les facteurs concurrentiels du marché si l'on veut protéger les gens et leurs intérêts. Or, en fonctionnant de façon concurrentielle, nous avons créé un système de sociétés de fiducie à capital fermé parce que, suite à l'entrée en vigueur de la règle du 10 p. 100, il était impossible de mettre sur pied une banque de l'Annexe A et de la développer.

On s'est donc orienté vers les sociétés de fiducie et certaines ont connu du succès. Je ne crois pas qu'il soit forcément mauvais pour la société d'avoir de grosses institutions financières qui, en matière d'actif, fonctionnent selon la règle du 10 p. 100 et d'avoir une autre série d'institutions financières qui fonctionnent selon la règle de la propriété à capital fermé, tant qu'on veille à protéger les déposants. La logique ne doit pas dicter tous nos actes. Laissons le marché décider.

Le sénateur Roblin: S'il y a des gens qui s'y connaissent en la matière, ce sont bien les politiciens.

M. Crawford: Bravo.

M. Wylie: Monsieur le sénateur, il faudrait également envisager les conséquences qu'entraînerait l'imposition d'une limite de propriété de 10 p. 100 pour l'ensemble des institutions financières. D'après ce que nous avons pu constater dans le secteur bancaire après l'entrée en vigueur de cette règle, il est devenu impossible de mettre sur pied de nouvelles banques. Sept banques ont été constituées en sociétés ou instituées par chartes après 1967 et seule une très petite banque a survécu. Par conséquent, si l'on se penche également sur le marché intérieur et ses caractéristiques en matière de concurrence, il est possible que la souplesse et la diversité des modes de propriété servent bien le consommateur.

M. Crawford: Sur le plan de la concurrence.

Le président: De plus, si ce qui vous intéresse, ce sont des règles du jeu équitables—je n'aime pas cette expression mais tout le monde semble l'utiliser—êtes-vous d'avis qu'il faudrait décharger les banques de leurs dépôts non productifs d'intérêt auprès de la Banque du Canada?

M. Crawford: Oui. Sans problème.

Le président: Vous n'avez pas d'objection?

M. Wylie: Aucune.

Le sénateur Everett: Je pense encore au conseil d'administration. Cet aspect me préoccupe parce que votre groupe et les gens du Trust Royal ont souligné à quel point l'indépendance du conseil était primordiale dans le cadre de vos principes de gestion. Or, j'ai pu remarquer que les conseils ne sont pas indé-

[Text]

lem with IMASCO owning a trust company. I think there can be rules on self-dealing, and I doubt if you are very interested in self-dealing, as you have said, Mr. Crawford. I do not think that is a big item with you. You bought the company to make money and loaning to yourself is not that important to you.

However, I would like you to help me out a little. When Mr. Campeau tried to buy Royal Trust, Mr. White simply decided that he was not a proper person to buy. The board of directors, as I understand it, should have been representing the shareholders, not Mr. White. They should not have been fighting that issue.

Mr. Crawford: I can make a couple of comments on that, senator. The pragmatic comment might be that it was a last kick by the establishment. The other comment is that certainly it is the board of directors' responsibility not to protect management but to get the best deal it can for the shareholders. I would say that if we were looking at it from the point of view of Canada Trust it is broader, of course. We have suggested a fiduciary duty to the deposit holders. It is fundamental that the deposit holders be protected. Subject to that, however, it is the job of the board of directors to get the best deal for the shareholders.

I do not know whether Mr. White was concerned about his shareholders, or what he was concerned about. There have been some rather famous cases in the United States and Canada—in the western world, actually—in which management have stonewalled, and that is because motivation is a subjective thing. Any director may have a different motivation in terms of resisting an offer.

Mr. Bennett wants to make a comment because he was involved with McLeod, Young and Weir at the time. I rather think it was the last kick at the establishment, but, on the other hand, would you want Mr. Campeau to take over your company today? It is less complicated from that point of view.

Senator Everett: I think it is complicated. It bothers me a great deal when directors are confronted with an offer and that offer never gets to the shareholders. I am not entirely sure what happened in that case, but I can think of a number of similar American cases.

Mr. Crawford: It is troublesome.

Senator Everett: I have no problem with IMASCO exercising control, nakedly and openly, if that is what it wants to do. It answers at another level. But I am concerned when management or IMASCO, or whoever is in control, maintains that "We have an independent board of directors here." My observation is that there is not much independence. Suppose that IMASCO wants a certain thing to happen in Canada Trust. Can you think of a case where, in a major decision, you have been turned down by the board?

Mr. Crawford: Let me just speak to corporate governance at Canada Trust. I was a director of a Schedule A Bank for a

[Traduction]

pendants. Le fait que Imasco soit propriétaire d'une société de fiducie ne me dérange pas. Je crois qu'il peut exister des règles en matière de transactions intéressées et je doute que ce genre de transactions vous intéresse beaucoup, comme vous l'avez dit, M. Crawford. Je ne pense pas que cela soit pour vous un point important. Vous avez acheté la société pour faire de l'argent et le fait d'emprunter de votre propre compagnie n'est pas vraiment important pour vous.

Cependant, j'aimerais que vous m'aidiez un peu. Lorsque M. Campeau a essayé d'acheter le Trust Royal, M. White a tout simplement décidé qu'il n'était pas la personne indiquée pour l'acheter. D'après ce que je crois comprendre, le conseil d'administration aurait dû représenter ses actionnaires et non M. White. Il n'aurait pas dû s'y opposer.

M. Crawford: J'aimerais faire quelques observations à ce sujet, monsieur le sénateur. Officieusement, on pourrait dire que c'était une dernière ruade. Par ailleurs, la responsabilité du conseil d'administration n'est effectivement pas de protéger la direction mais d'obtenir le meilleur marché possible pour ses actionnaires. Si nous envisageons la question sous l'angle du Canada Trust, elle est évidemment beaucoup plus vaste. Nous avons laissé entendre l'existence d'une obligation fiduciaire envers les déposants. Il est essentiel de protéger les déposants. Le travail du conseil de direction est donc de conclure le marché le plus intéressant pour ses actionnaires.

Lorsque M. White a pris sa décision, je ne sais à quoi il pensait: ses actionnaires ou autre chose. Certains cas assez célèbres se sont produits aux États-Unis et au Canada—en fait, dans le monde occidental—où la direction a fait preuve d'intransigeance, car la motivation est une chose subjective. Chaque directeur peut avoir une raison différente de refuser une offre.

M. Bennett aimerait faire une observation parce qu'il travaillait à l'époque pour McLeod, Young and Weir. Je crois qu'il s'agissait effectivement d'une dernière ruade mais, d'un autre côté, vous plairait-il que M. Campeau prenne le contrôle de votre société, aujourd'hui? Sous cet angle, cela paraît moins compliqué.

Le sénateur Everett: Je trouve que c'est compliqué. Je suis consterné que des directeurs se voient présenter une offre et ne la communiquent pas aux actionnaires. Je ne suis pas tout à fait sûr de ce qui s'est passé dans ce cas-ci mais cela me rappelle un certain nombre de cas semblables qui se sont produits aux États-Unis.

M. Crawford: C'est effectivement inquiétant.

Le sénateur Everett: Qu'Imasco exerce le contrôle ouvertement, cela ne me dérange pas si telle est son intention. Elle est comptable à un autre niveau. Ce qui m'inquiète, c'est lorsque la direction, ou Imasco ou ceux qui exercent le contrôle soutiennent que leur conseil d'administration est indépendant. Or, à mon avis, il ne l'est pas tant que ça. Supposons qu'Imasco veuille que certaines mesures soient prises au Canada Trust; est-il jamais arrivé que le conseil d'administration s'oppose à une décision importante de votre part?

M. Crawford: J'aimerais parler du conseil d'administration du Canada Trust. J'ai été directeur d'une banque de l'Annexe

[Text]

while before we acquired Canada Trust and I have been an advisor to Schedule A Banks from time to time. There is independence and there is independence, and I am not sure that there is much difference in the degree of independence. But I know that this situation does not necessarily make the rule, Senator Everett. It is, however, interesting to look at it.

There is a very strong board at Canada Trust. I must admit that that is a credit to the Arthur Mingays, the Alan Taylors, the Walter Beans, all of the predecessors, and the current management at Canada Trust, Mr. Lahn, Mr. Maurice and others. I would not take that board on, from the point of view of IMASCO, unless I was sure I was on the high ground and had a case that had merit. I have no problem with the board of Canada Trust in that respect.

But consider what the Time and the Warners boards did quite recently in the U.S. They ignored a much higher offer and went ahead with their merger. They were upheld by a Delaware chancery court. And if the Royal Trust just ignored an offer, I think that is wrong. I think the directors have an obligation to look after their shareholders. They may also have an obligation to try to negotiate for a higher offer, but I do not think the board members can ignore the interests of the shareholders. If they do, they are not behaving properly.

I believe Mr. Bennett wanted to make a comment.

Mr. Bennett: Yes, if I may, briefly.

The Chairman: Honourable senators, I shall again take the prerogative of the chair. I think that in the interests of time we should cut off discussion of this particular aspect of things, if that is all right with Senator Everett.

Senator Everett: Mr. Chairman, I think it is only fair to hear what the witness wanted to say.

The Chairman: If he wants to respond, I merely ask him to make it brief. We have yet to hear from another witness this evening.

Mr. Bennett: I would just like to correct the record in the case of the Royal Trust, in which I was involved as an advisor. The offer was presented to the shareholders. At the time the board recommended that the shareholders not accept the offer because it was felt that the price was not fair and reasonable.

Senator Everett: With respect, I think that does beg the question to a certain extent. It was not purely and simply that the offer was not fair and reasonable. Mr. White went out on a campaign to stop Mr. Campeau—I think you would admit that that is correct—and he spent a great deal of company money doing it.

Mr. Crawford: I do not think, senator, that you and I would have many disagreements on this issue.

Senator Everett: I did not mean to get involved too much in that matter; it is just that you do rest your case to a large

[Traduction]

A pendant un certain temps avant que nous fassions l'acquisition du Canada Trust et j'ai agi à l'occasion à titre de conseiller auprès des banques de l'Annexe A. L'indépendance est relative, et je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup de différence dans le degré d'indépendance. Mais je sais que cette situation n'est pas forcément la règle, monsieur le sénateur Everett. Elle est toutefois intéressante à étudier.

Le conseil d'administration du Canada Trust est très solide, et cela, grâce aux Arthur Mingay, Alan Taylor, Walter Bean et à tous nos prédécesseurs ainsi qu'à la direction actuelle du Canada Trust. MM. Lahn et Maurice, pour n'en nommer que quelques-uns. Si j'étais Imasco, je ne m'en prendrais pas à ce conseil à moins d'être sûr d'avoir l'avantage et un cas fondé. À cet égard, je n'ai rien à redire du conseil d'administration du Canada Trust.

Or, si l'on jette un coup d'œil aux décisions prises récemment par les conseils d'administration du Time et de la Warners, aux États-Unis, on constate qu'ils ont laissé filer une offre beaucoup plus élevée et ont procédé à leur fusion. Une cour de la chancellerie du Delaware a maintenu leur décision. Si le Trust Royal s'est contenté d'ignorer une offre, je pense que ce n'est pas correct. J'estime que les directeurs doivent veiller aux intérêts de leurs actionnaires. Ils ont sans doute également l'obligation de tâcher de négocier une offre plus élevée, mais je ne pense pas que les membres du conseil d'administration peuvent ignorer les intérêts de leurs actionnaires. S'ils le font, leur comportement laisse alors à désirer.

Je crois que M. Bennett aimerait faire une observation.

M. Bennett: Oui, si vous me le permettez. Je serai bref.

Le président: Honorables sénateurs, j'exercerai une fois encore le privilège de la présidence. Compte tenu du temps dont nous disposons, j'estime que nous devrions mettre un terme à la discussion de cet aspect précis de la question, si le sénateur Everett est d'accord.

Le sénateur Everett: Monsieur le président, j'estime qu'il n'est que juste d'entendre ce que le témoin a à dire.

Le président: Je lui demanderais alors d'être bref. Nous devons encore entendre un autre témoin ce soir.

M. Bennett: J'aimerais simplement rectifier les faits dans le cas du Trust Royal, où j'ai été appelé à agir à titre de conseiller. L'offre a été présentée aux actionnaires. À l'époque, le conseil d'administration a recommandé aux actionnaires de ne pas accepter l'offre car il considérait que le prix n'était pas juste, ni raisonnable.

Le sénateur Everett: Excusez-moi mais cela revient un peu à éluder la question. Ce n'est pas simplement que l'offre n'était pas juste ou raisonnable. M. White est parti en campagne pour arrêter M. Campeau, vous l'admettez. Et il a dépensé pour cela un bon montant d'argent de la société.

M. Crawford: Je ne crois pas, monsieur le sénateur, que vous et moi avons beaucoup de divergences là-dessus.

Le sénateur Everett: Je ne voulais pas trop approfondir cette question mais vous appuyez fortement votre argumentation sur

[Text]

extent upon the independence of the board. I think it is crucially important that the board be in command and that you develop concepts and ideas that make that possible, because I think very often it just does not occur at all.

Mr. Bennett: I think it is fair to point out that at that time there was no dominant shareholder in Royal Trust.

Senator Everett: I understand, yes, and I am not sure which is worse, sir, a dominant shareholder or a dominant management. I think probably a dominant management is worse.

Senator Roblin: I am with you.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, in connection with the last question, I think we would all recognize that each case would depend upon the shareholder or the directors. The difficulty, of course, is that you cannot build law on the basis of personalities. You must build law to deal with whatever situation it might face. Mr. Wylie, however, made a strong case for a rationalized or single jurisdiction, the Schedule C Bank type of thing or getting the provinces to rationalize their laws. I wonder if that problem—and it sounds to me as though it is a real problem—is so important that if the federal government is not able to resolve it within a reasonable period of time, that would cause you to go to a provincial jurisdiction.

Mr. Crawford: I do not want to speak too forcefully on this issue for the reasons I have already stated in response to Senator Everett. It is not just IMASCO's decision. The Canada Trust board would have to be in favour of it and also IMASCO, as a shareholder, would have to vote in favour of it. Quite literally, this is an issue that is rather fundamental, and as to how the Canada Trust board might vote on it I really do not know. However, I know very well that the management of Canada Trust and ourselves would seriously consider moving, or attempting to move, to a provincial jurisdiction.

Mr. Wylie: Yes, if that allowed us to compete more effectively than staying in the federal jurisdiction.

Mr. Crawford: Yes.

Senator Lucier: So you would not be surprised if there is a substantial delay in getting the matter resolved, if other companies did likewise?

Mr. Crawford: That is right. Personally, I would do it with a certain amount of sadness of heart, but—

Senator Lucier: Are there categories of foreign financial institutions that might benefit by going to provincial jurisdiction rather than to federal jurisdiction?

Mr. Crawford: That depends on how they adapt to Schedule "B". If the government is prepared to let, say, American Express have a Schedule "B" bank, then there is not much advantage for them in going to a provincial jurisdiction. However, I suppose that was the alternative that the public-policy issue and the government had to look at in dealing with that situation. I suppose what I am really saying is that the foreign

[Traduction]

l'indépendance du conseil. Il faut absolument que le conseil soit aux commandes et que les concepts et les idées soient définis de manière à rendre la chose possible car, souvent, ce n'est pas comme cela que ça se passe.

M. Bennett: Il faut souligner qu'il n'y avait, à ce moment, aucun actionnaire dominant au Trust Royal.

Le sénateur Everett: Je vois ce que vous voulez dire. Je me demande si c'est pire d'avoir un actionnaire dominant ou des directeurs dominants. Sans doute qu'il est pire d'avoir affaire à des directeurs dominants.

Le sénateur Roblin: Je suis de votre avis.

Le sénateur Stanbury: Pour revenir à la dernière question, je crois que nous devons tous reconnaître que, dans chaque cas, tout dépend de l'actionnaire ou des directeurs. Le problème, c'est qu'on ne peut évidemment faire la loi en fonction des différentes personnalités. La loi doit être faite de manière à régler toutes les situations qui peuvent se présenter. Cependant, M. Wylie a fortement plaidé en faveur d'une rationalisation de la loi ou de l'assujettissement à une autorité unique, comme dans le cas des banques de l'Annexe C, ou encore d'une rationalisation des lois provinciales. Je me demande si ce problème—et cela me semble être un véritable problème—est assez important pour que vous vous tourniez vers les autorités provinciales si le gouvernement fédéral n'arrive pas à le résoudre dans un délai raisonnable.

M. Crawford: Je ne veux pas m'apesantir sur cette question pour les raisons que j'ai indiquées dans ma réponse au sénateur Everett. Ce n'est pas seulement la décision d'IMASCO. Le conseil du Canada Trust devrait être en faveur de cette mesure et IMASCO, en tant qu'actionnaire, devrait aussi voter en ce sens. Pour tout dire, il s'agit d'une question assez fondamentale et je ne sais vraiment pas dans quel sens le conseil du Canada Trust voterait. Cependant, je sais parfaitement bien que la direction du Canada Trust et nous-mêmes envisagerions certainement de nous placer sous l'autorité d'une province, ou que nous ferions des efforts en ce sens.

M. Wylie: Oui, si cela nous permettait de mener une concurrence plus efficace qu'en demeurant sous l'autorité fédérale.

M. Crawford: C'est exact.

Le sénateur Lucier: Donc, vous ne seriez pas surpris que d'autres sociétés fassent la même chose si la question mettait du temps à se régler?

M. Crawford: Non. Personnellement, je ne ferais pas cela de gaieté de cœur mais...

Le sénateur Lucier: Y a-t-il des catégories d'institutions financières étrangères pour lesquelles il serait profitable de relever des provinces plutôt que du gouvernement fédéral?

M. Crawford: Tout dépend de la façon dont elles s'adaptent à l'Annexe B. Si le gouvernement est prêt à laisser, par exemple, American Express ouvrir une banque de l'Annexe B, il n'y a pas grand avantage pour eux à se tourner vers les provinces. Cependant, j'imagine que les décideurs politiques et le gouvernement ont dû tenir compte de cette possibilité dans la situation présente. Ce que je veux dire, c'est que les institutions

[Text]

financial institutions seem to be being accommodated more so than the closely held trust companies.

Senator Lucier: But it results in unusual situations, rather than having a straightforward way in which to deal with these matters.

Mr. Chairman, what was really bothering me was that the delay in this field will be terribly important if we are to have the strong financial institutions that we know we will need as we move into the globalization of these services.

The Chairman: I think we are probably just about at the end of our time. There are one or two very short questions and I would like short responses to them. First of all, are you in the insurance business?

Mr. Crawford: No, sir.

The Chairman: Are you contemplating going into the insurance business?

Mr. Crawford: Long term, we have no specific plans, but there is a possibility over time that IMASCO would consider it.

The Chairman: What is your opinion of banks selling insurance, and if they did, would you want that right?

Mr. Crawford: I do not have any problems with banks selling insurance, nor do I have any problems with banks owning insurance companies.

The Chairman: So, as far as you are concerned, there is no problem if banks or trust companies want to sell insurance?

Mr. Crawford: We have not made submissions in favour of that. We have too many more important priority issues to deal with to get involved in that issue. I am just looking at it in almost an academic fashion right now. I might say that I do not think the banks will be very successful in selling individual lines of insurance. That is a product that is sold; it is not just handed out through a teller.

The Chairman: There are other kinds of insurance, other than life insurance where banks might make a better impact, such as casualty and accident and that type of thing.

Mr. Crawford: Yes, senator. I do not want to take on the lobbies in this matter but personally, over time, I think it is inevitable that this will occur, whether it is in 1990 or 1995.

The Chairman: Are you in favour of trust companies owning securities companies?

Mr. Crawford: I have no objection to it, Mr. Chairman. I think, actually, we can now do that, sir.

The Chairman: Have any trust companies moved into the securities business on a major scale?

Mr. Bennett: Not to date, in any major way.

[Traduction]

financières étrangères semblent mieux servies que les compagnies de fiducie à capital fermé.

Le sénateur Lucier: Mais plutôt que d'avoir un moyen simple de régler ces questions, il en résulte des situations inhabituelles.

Monsieur le président, ce qui me préoccupe, c'est que le retard accumulé dans ce domaine influera énormément sur notre capacité de nous donner les institutions financières fortes dont nous savons que nous aurons besoin à mesure que les services financiers se globaliseront.

Le président: Nous avons presque épuisé le temps dont nous disposons. J'aurais encore une ou deux questions auxquelles j'aimerais avoir une réponse très brève. Premièrement, êtes-vous dans les assurances?

M. Crawford: Non.

Le président: Envisagez-vous de vous lancer dans les assurances?

M. Crawford: Nous n'avons pas de projets précis à long terme, mais il est possible qu'IMASCO y songe plus tard.

Le président: Que diriez-vous si les banques vendaient de l'assurance et, si elles en vendaient, voudriez-vous avoir le même droit?

M. Crawford: Je n'ai aucune objection à ce que les banques vendent de l'assurance, ni à ce qu'elles possèdent des compagnies d'assurance.

Le président: Donc, quant à vous, il n'y a rien de mal à ce que les banques ou les sociétés de fiducie veulent vendre de l'assurance?

M. Crawford: Nous n'avons pas fait de présentation en ce sens. Nous avons beaucoup trop d'autres priorités à régler pour nous occuper de cette question. En ce moment, j'en parle de façon plutôt théorique. Je ne pense pas que les banques auraient beaucoup de succès si elles vendaient de l'assurance individuelle. L'assurance individuelle est un produit qu'il faut vendre, ce n'est pas un simple service que l'on fournit par l'intermédiaire d'un caissier.

Le président: Il y a d'autres genres d'assurance que l'assurance-vie où les banques pourraient se tailler une meilleure place, par exemple, l'assurance contre les risques divers, l'assurance-accidents, et les autres.

M. Crawford: En effet. Je ne veux pas m'en prendre aux lobbies à ce sujet mais, personnellement, je crois que la chose est inévitable, qu'elle se produise en 1990 ou en 1995.

Le président: Trouvez-vous que les sociétés de fiducie devraient posséder des sociétés de valeurs mobilières?

M. Crawford: Je n'ai aucune objection à cela. En fait, je crois que la chose est actuellement possible.

Le président: Connaissez-vous des sociétés de fiducie qui se sont lancées dans le domaine des valeurs mobilières à grande échelle?

M. Bennett: Pas jusqu'à maintenant, pas de façon importante.

[Text]

The Chairman: They have no great interest in it?

Mr. Bennett: There are not that many left to buy at this time, Mr. Chairman. I think the chartered banks have pretty well scooped them all up.

The Chairman: In fact, they might like to get rid of a couple.

Mr. Crawford: To be quite frank with you, we had a lot of constraints in terms of looking at an investment dealer acquisition. However, we decided that it might be better to look at that playing field when the rebound comes in approximately three or four years from now.

The Chairman: Mr. Crawford, again, I am sorry that we only have an hour for you, because Canada Trust is certainly one of the exemplary financial institutions. I congratulate you on the proper progress that has been made in the few years since you have taken over the company. It has certainly been a breath of fresh air on the whole financial scene. I think you made your competitors, both trust companies and chartered banks, react to the competition, and that is good for the consumer.

We thank you for your presentation and wish you continued success.

Mr. Crawford: I certainly hope we can continue to help the consumer benefit in this tough competitive environment.

The Chairman: Honourable senators, we have one further witness. Unfortunately, this is a long night. With your permission, I will move right into that next submission. Perhaps we can complete this in half an hour.

I will then call on Professor John Chant. We welcome you, Dr. Chant, to our meeting. I might indicate to the members of the committee that Dr. Chant is a member of the staff of Simon Fraser University and has played a very important role in the past in developing financial institution policy.

With that brief introduction, Dr. Chant, we look forward to what you have to say.

Professor John Chant, Simon Fraser University: Thank you very much, Mr. Chairman. I am honoured to be here and I will try to keep my presentation short.

My presentation today advocates a substantially different approach to regulation than you have heard to date. That is, regulation with respect to depositor safety. You have heard, and you are certain aware, of the many reports and studies that have suggested piecemeal reforms that fiddle with the existing system of regulation. Those include different schemes of co-insurance for deposit insurance, and different approaches to ownership. Today, I will argue that piecemeal reform may be inadequate. Recent changes in financial markets and regulations, and our understanding of them, have been so substantial that we need to re-think our regulation. In particular—and I will not go into this too much right now—I think that there has often been confusion on the ownership issue. At times, it sounds as if people are talking about a depositor safety question; at other times, it sounds like a discussion of concentration of economic power. However, I will come back to that later.

[Traduction]

Le président: Ce secteur ne présente pas d'intérêts pour eux?

M. Bennett: Il faut dire qu'il n'y a pas beaucoup de sociétés à acheter en ce moment: je pense que les banques à charte les ont à peu près toutes raflées.

Le président: Mais elles pourraient vouloir se défaire de quelques-unes d'entre elles.

M. Crawford: Pour être franc avec vous, nous nous sommes heurtés à un tas de restrictions en ce qui concerne l'acquisition d'un courtier en valeurs mobilières. De toute façon, nous avons trouvé qu'il vaudrait peut-être mieux nous tourner vers ce secteur lorsque la balle rebondira, d'ici trois à quatre ans environ.

Le président: M. Crawford, encore une fois, je regrette que nous n'ayons qu'une heure à passer avec vous, parce que le Canada Trust est certainement une institution financière exemplaire. Je vous félicite des progrès réalisés depuis que vous avez pris en main la compagnie, il y a quelques années. Elle a certainement apporté une bouffée d'air frais à tout le milieu financier. Je pense que vous avez amené vos concurrents, aussi bien les compagnies de fiducie que les banques à charte, à réagir à la concurrence, ce qui est à l'avantage du consommateur.

Nous vous remercions de votre présentation et vous souhaitons du succès dans vos entreprises.

M. Crawford: J'espère évidemment que nous pourrions continuer d'agir à l'avantage du consommateur dans ce domaine où la concurrence est vive.

Le président: Messieurs les sénateurs, nous avons un autre témoin à entendre. Je sais que la soirée est longue mais, avec votre permission, je vais passer à cette nouvelle présentation. Nous en avons peut-être pour une demi-heure.

J'appelle maintenant M. John Chant. Monsieur Chant, je vous souhaite la bienvenue parmi nous. M. Chant travaille à l'université Simon Fraser et, dans le passé, il a joué un rôle très important dans la définition de la politique sur les institutions financières.

Sur cette brève présentation, Monsieur Chant, je vous laisse la parole.

M. John Chant, université Simon Fraser: Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis honoré d'être ici ce soir et je vais essayer d'être bref.

J'aimerais vous suggérer aujourd'hui une façon passablement différente d'aborder la réglementation, en ce qui a trait à la sécurité des déposants. Vous avez entendu parler et vous connaissez certainement les nombreux rapports et études qui proposent, pour l'actuelle réglementation, des réformes à la pièce. On avance différentes formules de coassurance pour l'assurance-dépôts et l'on aborde la propriété de diverses façons. Je vous dirai aujourd'hui que les réformes à la pièce ne sont peut-être pas indiquées. Le marché financier, la réglementation, et aussi notre compréhension de ces facteurs, ont tellement évolué ces derniers temps qu'il nous faut repenser notre réglementation. En particulier, la question de la propriété crée souvent de la confusion, même si je ne veux pas trop en parler maintenant. On dirait parfois que cette question se ramène à une question de sécurité des déposants; à d'autres moments, la discussion semble tourner autour de la concentration du pou-

[Text]

At the end, I hope to show that the apparently different purposes for ownership limitations can be kept separate. I think there are ways of dealing with deposit safety that do not get regulators involved in ownership issues. In my opinion, the ownership issue can be decided on the far more important ground of the question of concentration of economic power.

The underlying theme of my submission consists of two points: Governments should not guarantee what they cannot regulate; secondly, governments should not regulate what they cannot monitor and supervise. In effect, they should not regulate what they do not have the clear ability to control.

To go back to a point I made earlier, the need for fundamental reform arises from three characteristics of our financial system: First, financial markets deal in information. In particular, banks lend to people who do not have the opportunity to issue marketable securities in organized security markets. In fact, banks hunt out information on small and medium-sized borrowers. This question that financial institutions deal in information means that any regulator, in order to oversee the activities of these financial institutions, may, in certain circumstances, need as much information as the financial institution itself concerning its activities. In fact, I do not think it is realistic to believe that we can have a system in which we depend on financial institutions being put out of business somewhere near the time they become insolvent. We can see in the history of financial institution failures in Canada that they have gone beyond the point of insolvency, and we are seeing this more and more with respect to the problems in the United States.

Second, deposit insurance has had substantial effects on financial institutions and their customers. I have written elsewhere that the depositor no longer needs to be particularly concerned about the policies that the financial institutions undertake. A risky policy stance or a safe deposit insurance policy are equally good for the customer. Nominally we have a system of deposit insurance that sets limits. What we find over time is that these limits have been extended. The limit was \$20,000, and then we extended it legally to \$60,000. We have been confronted with the failure of deposit-taking institutions, and we have extended the limit of deposit insurance to uninsured deposits. In other words, when the institution fails, we don't ask whether a depositor is insured or not, we tend to rescue all depositors. When the Bank of B.C. was taken over by the Hong Kong and Shanghai Bank, not only was the Hong Kong and Shanghai Bank indemnified by \$200 million from the Canada Deposit Insurance Corporation, in addition, some distribution still remains to be made to the shareholders. So, in fact, we have moved from a system of insurance deposits on certain types of deposits to a system of insurance of institutions.

[Traduction]

voir économique. Quoi qu'il en soit, je reviendrai là-dessus plus tard.

À la fin de ma présentation, j'espère vous avoir montré que les raisons apparemment différentes qui militent en faveur d'une limitation de la propriété peuvent être considérées séparément. Il y a moyen de régler la question de la sécurité des dépôts sans réglementer du même coup les questions de propriété. À mon avis, ces questions peuvent être réglées dans le contexte beaucoup plus important de la concentration du pouvoir économique.

Les deux prémisses de ma présentation sont les suivantes: premièrement, les gouvernements ne devraient pas garantir ce qu'ils ne peuvent réglementer; deuxièmement, les gouvernements ne devraient pas réglementer ce qu'ils ne peuvent surveiller; ils ne devraient pas réglementer ce qu'ils n'ont pas la capacité manifeste de contrôler.

Pour en revenir à un point que j'ai soulevé précédemment, notre système financier présente trois caractéristiques qui rendent nécessaire une réforme fondamentale. Premièrement, les marchés financiers évoluent dans le domaine de l'information. Plus précisément, les banques prêtent à des particuliers qui n'ont pas la possibilité d'émettre des titres négociables sur des marchés de valeurs mobilières organisés. En fait, les banques doivent dénicher de l'information sur les emprunteurs de petite et de moyenne taille. Puisque les institutions financières traitent de l'information, cela veut dire que, pour surveiller les activités de ces institutions, celui qui fait les règlements peut avoir besoin, dans certains cas, d'autant d'information que ces institutions elles-mêmes sur les activités qu'elles exercent. Selon moi, il n'est pas réaliste de croire que nous pouvons avoir un système garantissant que les institutions financières se retirent des affaires à peu près au moment où elles deviennent insolvables. L'échec de certaines institutions financières au Canada nous a montré dans le passé qu'il est possible de dépasser le point d'insolvabilité, et l'on voit la chose se produire de plus en plus en ce qui a trait aux problèmes que connaissent les États-Unis.

Deuxièmement, l'assurance-dépôts a eu des effets marqués sur les institutions financières et sur leurs clients. J'ai déjà écrit que le déposant n'a plus besoin de s'inquiéter vraiment des lignes de conduite de l'institution financière. Pour le client, une politique risquée est toute aussi bonne qu'une politique prudente d'assurance-dépôts. En théorie, notre régime d'assurance-dépôts fixe des limites mais nous nous apercevons avec le temps que ces limites sont extensibles. La limite était de 20 000 \$, puis on a légiféré pour la porter à 60 000 \$. Dans les cas d'échec d'institutions de dépôt, l'assurance-dépôts a aussi couvert les dépôts non assurés. Autrement dit, en cas de faillite, on ne demande pas au déposant s'il est assuré ou non, on vient au secours de tous. Lorsque la Banque de Hong Kong et la banque de Shanghai ont pris le contrôle de la banque de Colombie-Britannique, elles ont reçu une indemnité de 200 millions de dollars de la Société d'assurance-dépôts du Canada et, de plus, certaines sommes doivent encore être distribuées aux actionnaires. Ainsi, en fait, nous sommes passés d'un système dans lequel certains types de dépôts étaient assurés à un système où ce sont les institutions qui sont assurées.

[Text]

The Chairman: In that case, did the deposit insurance company not get into the affair for the prime reason that they saved a lot of money on the Bank of B.C.?

Professor Chant: I have a fairly long observation about that affair; would it be appropriate to give it now?

The Chairman: Perhaps you can come to it later.

Professor Chant: Sometimes solutions that save money in the short run may not be long-run solutions. In other words, they might have lost more in that Bank of B.C. case. On the other hand, I think that in leaving something for shareholders, it also leaves the signal that when institutions get into trouble they will be rescued. In effect, the process makes the ceilings of deposit insurance irrelevant, and it will reduce resistance to the same type of problems in the future. In other words, the short-term measure may spawn similar problems in the future. It appears that we have gone even further in B.C. and Alberta. Now governments have taken the responsibility for stemming their guarantee for indemnification to customers of uninsured financial institutions.

The third observation I wish to make is that many alternatives for policy have been preempted by the passage of time and by market developments. In other words, we might have been able to make certain policy measures work 10 years ago, but not today. I do not think I need go into this point any further. We have been reminded this evening of the many financial institutions that were once widely owned and that are now less widely owned, and the ownership issue has come to the fore.

I said that I would suggest something that is not a piecemeal measure of reform but more fundamental. Let me outline my proposal, which I think should be given some consideration. This proposal has been advocated by two very important economists, Professor James Tobin of Yale University, a Liberal Keynesian and an advisor to democratic presidents, and Milton Friedman, a Conservative economist, a monetarist and advisor to republican presidents, both of whom are Nobel prize winners.

They argue for a system in which government guarantees a limited range of deposits. In return for this guarantee, the issuers of these deposits hold some form of 100 per cent reserves against these deposits, but, unlike reserves currently held in the Bank of Canada, they would pay interest. These gentlemen also argue that only these deposits should be insured by the government. In addition, they would leave the rest of the financial system moderately regulated but on the understanding that this regulation would not apply any type of guarantee. Such a system would give bank customers a clear choice. They could guarantee deposits and a moderate return, or they could forego the guarantee and earn whatever return was available on other deposits.

The size of the guaranteed sector would be determined by the public's desire for safety.

What this proposal means in the Canadian context is that we would not have to be concerned with the ownership for

[Traduction]

Le président: La société d'assurance-dépôts ne s'est-elle pas intéressée à cette affaire pour la simple et bonne raison que cela lui faisait économiser gros avec la banque de Colombie-Britannique?

M. Chant: J'en ai long à dire à ce sujet; devrais-je le faire maintenant?

Le président: Vous pourriez y revenir plus tard.

M. Chant: Quelquefois, les solutions qui nous font épargner de l'argent à court terme peuvent ne pas être de bonnes solutions à long terme. En d'autres mots, ils auraient pu perdre davantage dans l'affaire de la banque de Colombie-Britannique. Par ailleurs, le fait de laisser quelque chose aux actionnaires revient aussi un peu à dire que, si une institution a un pépin, on ira à son secours. En fait, les limites de l'assurance-dépôts ne signifient plus rien, et cela réduira la résistance à ce genre de problèmes dans l'avenir. Autrement dit, la mesure prise à court terme peut être le germe de problèmes semblables plus tard. Il semble que les choses soient allées encore plus loin en Colombie-Britannique et en Alberta, où les gouvernements prennent maintenant la responsabilité d'appliquer aussi leurs garanties aux clients des institutions financières non assurées.

La troisième observation que je voudrais faire, c'est que beaucoup d'options se trouvent éliminées avec le temps et en raison de l'évolution du marché. Certaines règles adoptées il y a dix ans ne pourraient peut-être plus fonctionner aujourd'hui. Je ne pense pas avoir besoin d'en dire davantage à ce sujet. Nous avons entendu parler ce soir de nombreuses institutions financières qui ont déjà eu un grand nombre d'actionnaires et qui en ont désormais beaucoup moins, et la question de la propriété a pris l'avant-scène.

Ce que j'ai à proposer, ce n'est pas une réforme à la pièce mais quelque chose de plus fondamental. J'aimerais vous présenter une formule qui, je crois, mérite d'être prise en considération. Cette formule a été proposée par deux éminents économistes, c'est-à-dire MM. James Tobin, de l'université Yale, keynésien libéral qui a été conseiller de présidents démocrates, et Milton Friedman, économiste conservateur, monétariste et conseiller de présidents républicains. Tous deux sont prix Nobel.

Ces deux économistes préconisent un régime dans lequel le gouvernement garantit une gamme limitée de dépôts. En retour, les émetteurs des dépôts garantis gardent, sous une forme ou une autre, des réserves équivalents à 100 p. 100 de ces dépôts mais, contrairement aux réserves que détient actuellement la Banque du Canada, les réserves en question porteraient intérêt. Ils soutiennent également que le gouvernement ne devrait assurer que ces dépôts. Ils voudraient que le reste du système financier soit réglementé de façon modérée, à condition que cette réglementation ne comporte aucune forme de garantie. Un régime semblable offrirait un choix clair aux clients des banques: ils pourraient faire des dépôts garantis contre un rendement modéré, ou encore renoncer à la garantie et obtenir le rendement qui s'applique aux autres dépôts.

L'importance du secteur des dépôts garantis serait fonction du besoin de sécurité de la population.

Dans le contexte canadien, cette proposition nous permettrait de ne pas nous inquiéter du concept de la propriété à des

[Text]

safety reasons. Any financial institution that offers this type of deposit could be owned by anyone because it would be easy to determine whether they held these securities issued by the government, and there would be no possibility of self-dealing. What would this sort of system do with respect to the present problems? It would lead to a clear delineation between deposits that are guaranteed and those that are not. It would eliminate a situation where institutions raising funds through a government guarantee have broad discretion in investing those funds, and it would provide us with the fulfilment of one of the important goals of regulation of the financial system—a secure payment system and protection for small depositors.

Mr. Chairman, that is a condensation of a rather long presentation.

The Chairman: Do you have your long presentation available for the committee?

Professor Chant: I have a copy of a speech I gave in May in which many of these ideas are outlined. My thinking has progressed a bit beyond what I said then, but I would be glad to leave you with a copy.

The Chairman: Under your system the government would issue securities which deposit-taking institutions would buy and upon which they would receive interest. What percentage of deposits should be covered by that kind of investment in these securities?

Professor Chant: Maybe I could elaborate in some further dimensions. When I was at the Economic Council, we produced a report on efficiency and regulation in which we advocated a concept of regulation by function. This proposal is, in a sense, the ultimate in regulation by function. Within a financial conglomerate, the institutions that would issue these deposits, at least under one version, would be separate.

Under the Friedman and Tobin proposals the only thing that this institution offering guaranteed deposits would hold would be short-term government securities that pay an interest rate comparable to that paid on treasury bills, or maybe even slightly lower. That would be all. This would be hived off from the rest of the conglomerate. One could identify easily that part of the operation that the government had a guarantee for.

The Chairman: But where does the government guarantee come in?

Professor Chant: It is a way of providing a safe means of payment in a safe deposit for small depositors like that under the present system of deposit insurance, but it avoids the problem of the system of deposit insurance that we have today in that the government has to be involved.

The main reason for regulation of financial institutions in our present system is to assure the soundness of the deposit insurer and to ensure that the policies of financial institutions are not effectively underwritten by the deposit insurer. This is a way to provide the same benefits of deposit insurance while reducing the difficult task of regulating financial institutions.

The Chairman: What you are saying is that a deposit-taking institution would buy government security of some type, for

[Traduction]

fins de sécurité. N'importe qui pourrait être propriétaire d'une institution financière offrant ce type de dépôts, car il serait facile de déterminer si elle détient ces titres émis par le gouvernement, et tout risque de transaction intéressée serait éliminé. Comment ce système réglerait-il les problèmes actuels? En permettant de distinguer clairement les dépôts garantis de ceux qui ne le sont pas. En empêchant les institutions accumulant des fonds grâce aux garanties du gouvernement d'avoir entière discrétion sur la façon d'investir ces fonds, et en nous permettant de réaliser l'un des importants objectifs de la réglementation du système financier, c'est-à-dire l'instauration d'un système sûr de paiement et la protection des petits déposants.

Voilà, monsieur le président, le résumé d'un assez long mémoire.

Le président: Pourriez-vous remettre votre mémoire au Comité?

M. Chant: J'ai un exemplaire du discours que j'ai prononcé en mai et dans lequel bon nombre de ces idées sont énoncées. Je serais heureux de vous en donner un exemplaire, même si ma réflexion sur la question s'est poursuivie depuis.

Le président: Dans le cadre de votre système, le gouvernement émettrait des titres qu'achèteraient les institutions de dépôt et à l'égard desquels seraient versés des intérêts. Quel pourcentage de dépôts devraient être visés à votre avis?

M. Chant: Peut-être pourrais-je essayer de développer mon idée. Lorsque je travaillais au Conseil économique, nous avons publié un rapport sur l'efficacité et sur la réglementation dans lequel nous préconisons la réglementation par fonction. À mon sens, cette proposition constitue le modèle ultime de la réglementation par fonction. Au sein d'un conglomérat financier, les institutions qui émettraient un certain type de dépôts seraient distinctes des autres.

Si l'on se reporte aux propositions Friedman et Tobin, le seul avantage qu'offrirait une institution de dépôts garantis serait les titres gouvernementaux à court terme dont le taux d'intérêt serait comparable à celui des bons du Trésor, voire même légèrement inférieur. C'est tout. Cela serait séparé du reste du conglomérat. Il serait très facile d'identifier les transactions que garantit le gouvernement.

Le président: Mais où se situe alors les garanties gouvernementales?

M. Chant: Elles offrent un mode sûr de paiement d'intérêt sur dépôt sûr pour les petits déposants, à l'instar du système actuel d'assurance-dépôts, mais elles permettent d'éviter les problèmes que pose le système d'assurance-dépôts d'aujourd'hui, puisque le gouvernement doit intervenir.

La réglementation des institutions financières de notre système actuel vise principalement à assurer la solvabilité de l'assureur des dépôts et à veiller à ce que les politiques des institutions financières ne soient pas en fait garanties par l'assureur des dépôts. De cette façon, on tire les mêmes avantages de l'assurance-dépôts tout en atténuant les difficultés que pose la réglementation des institutions financières.

Le président: Selon vous, une institution de dépôt achèterait un type quelconque de titres gouvernementaux générant des

[Text]

which they would receive interest, and that would be held by someone and would be made available to depositors in case of a default on the part of the institution.

Professor Chant: Yes, sir. That part of the institution would effectively be unlikely to default because it has such a limited range of investment choices. It is a bit like the Schedule C bank. This part of the financial institution exists with stringent regulations, while the rest of the activity of the conglomerate can continue in less regulated ways.

The Chairman: What percentage of deposits would have to be covered by those securities?

Professor Chant: The Tobin and Friedman proposal would be 100 per cent.

The Chairman: So that if an institution like Canada Trust had deposits of \$10 billion, they would have to have \$10 billion worth of government paper, would they?

Professor Chant: For example, Canada Trust could say, "We have several types of deposits, one of which is this government guaranteed deposit. It pays a rather low rate of return, but if you are concerned about safety that is the type of deposit for you to hold."

On the other hand our other institutions, the other companies in our group, offer other types of deposits; they do not have the government guarantee.

In the case of Canada Trust, they would then want to take measures to convince depositors that these other deposits are safe. Perhaps only a small portion of the deposits of Canada Trust—\$500 million or \$1 billion—would represent these guaranteed deposits. The remaining \$9 billion would be deposits that people hold there because they believe that Canada Trust is a sound institution.

Senator Roblin: I would like to continue along the lines you started, Mr. Chairman. As I see it, the depositor, who we assume is a rational being, which is a highly unlikely assumption, walks into the bank and says, "Look, I will take your government secured option." The bank says, "That is fine, we have got this invested in government bonds at 10 per cent. We will pay you 6 per cent because we need something to go on." If the depositor was rational, he would say, "Why do I not buy that government bond myself, for whatever the security is, and keep that other 4 per cent." In other words, is this the kind of thing that would provide a real measure of protection? Would it not be that most people would say, "This is not really a very good deal. I will take the unprotected thing." We are back where we started from because the pressure is on society to do something about the problems and we have seen what has happened. So I am inclined to think there are practical problems here that I would like you to tell me how to work out.

Professor Chant: Yes, sir. I think that we have faced these problems. I have commented on the fact that it seems we have galloping deposit insurance and these borders are being

[Traduction]

intérêts, titres qui seraient détenus par quelqu'un et auxquels les déposants auraient accès si l'institution manquait à ses engagements.

M. Chant: C'est exact. Ce secteur de l'institution ne serait pas susceptible de manquer à ses engagements puisque ses choix d'investissement seraient si limités. C'est un peu comme les banques de l'Annexe C. Cette catégorie d'institutions financières est assujettie à des règlements très stricts, tandis que les autres éléments du conglomerat peuvent poursuivre leurs activités en étant moins réglementés.

Le président: Quel pourcentage de dépôts devraient être visés par ces titres?

M. Chant: La proposition Friedman et Tobin préconise la totalité.

Le président: Donc, si une institution comme le Canada Trust avait des dépôts de 10 milliards de dollars, elle devrait également être titulaire de bons du gouvernement d'une valeur de 10 milliards, n'est-ce pas?

M. Chant: Le Canada Trust pourrait par exemple dire: «Nous avons divers types de dépôts dont l'un d'eux est un dépôt garanti par le gouvernement. Son taux de rendement est inférieur mais, si vous vous préoccupez de la sécurité de votre investissement, c'est le type de dépôt qui vous convient».

Par ailleurs, nos autres institutions, les autres compagnies de notre groupe, offrent d'autres types de dépôts; elles n'offrent pas de garantie gouvernementale.

En ce qui concerne le Canada Trust, cet établissement tâcherait sans doute de convaincre les déposants que les autres dépôts aussi sont sûrs. Peut-être seule une petite portion des dépôts du Canada Trust—disons 500 millions ou un milliard de dollars—constituerait ces dépôts garantis. La somme de neuf milliards qui resterait serait constituée de dépôts maintenus là par des déposants croyant en la solidité du Canada Trust.

Le sénateur Roblin: J'aimerais poursuivre dans la même voie que vous, monsieur le président. Si je comprends bien, le déposant, qui est supposé être rationnel, supposition fortement improbable, se rend à la banque et dit: «Écoutez, je prendrai un de vos titres garantis par le gouvernement». La banque répond: «Très bien, nous investirons vos fonds dans des obligations du gouvernement à un taux de 10 p. 100, mais nous vous verserons un intérêt de 6 p. 100 parce que nous avons besoin d'argent». Si le déposant était rationnel, il répondrait: «Pourquoi n'achèterais-je pas cette obligation moi-même, quel que soit le titre, en gardant les 4 p. 100 supplémentaires?». Autrement dit, est-ce une réelle mesure de protection? Ne peut-on pas s'attendre que la plupart des gens répondent: «Ce n'est pas vraiment une bonne affaire; je préfère les dépôts non protégés». Nous revenons donc à notre point de départ, puisque la société subit des pressions pour régler les problèmes, et nous avons vu ce qui se produit. Je suis donc porté à croire qu'il existe ici des problèmes d'ordre pratique, et j'aimerais que vous m'expliquiez comment on peut les résoudre.

M. Chant: Bien sûr. Je crois que nous avons déjà affronté ces problèmes. J'ai déjà commenté le fait que nous semblons perdre tout contrôle sur l'assurance-dépôts, et les frontières

[Text]

extended continually. One observer in the United States says that we have effectively nationalized the deposit-taking function and left the investment function at the will of the financial institutions. I think that that step may have severe repercussions in the future, and I think Professors Friedman and Tobin proposed this as a way to draw back from the situation that we have. It would take an act of will and probably a great deal of publicity to say these are your only insured deposits. It would take an active strong political will to say we will avoid bailing out something that is not this type of institution.

Senator Roblin: I have much sympathy with your description of the problem because the effective insurance of course is to make it quite practical to go for the highest, riskiest interest rate knowing you are quite safe, and it puts a premium on scatter-brain management. I am just questioning whether the solution you devised really would work. That is my point.

Professor Chant: I think that the same problems with respect to the imperfect delineation of what is insured and what is not insured might be present without an active political will. I think that this provides the best proposal that I have seen to make the delineation. Obviously I cannot guarantee that once this is done some government down the road will decide to bail out one of the institutions; that is beyond this guarantee and we will be back where we were. All I could say is that I think this is the alternative that offers the best hope.

Senator Roblin: I guess my alternative is no insurance, period.

Professor Chant: May I follow up on that. In a sense this is a back-door route to that, saying there is something that is insured and in effect it is in direct holdings of obligations of the government. This could be seen as a method of backing quite a way out of the system of deposit insurance and to make deposit insurance into something where the government guarantees something that it can control.

Senator Simard: I have a question on something other than the deposit insurance.

Professor Chant: Yes, sir.

Senator Simard: In your capacity, I believe you have watched the hesitation of successive governments and the hesitation of the present government in that the government so far has refused to arbitrate and legislate two major problems: First, the question of ownership, and secondly, the question of powers. What do you suppose is the government's main reason for not proceeding at this time when there seem to be compelling reasons such as Europe 1992 and the Free Trade Agreement? What would you recommend the government do now and what would be the consequences of that?

Professor Chant: I have a history of saying that I do not think we should have tried to maintain our four pillars as long as we did. I would agree with many of the comments I heard this evening from IMASCO about the erosion of the four pillars. Certainly the Economic Council of Canada argued in 1976 that many commercial banking powers should go to the trust companies and one should make the transition towards

[Traduction]

sont constamment étirées. Un observateur américain prétend que nous avons effectivement nationalisé l'activité de dépôt et cédé l'activité d'investissement aux institutions financières. Je crois que cela pourrait avoir de graves répercussions dans l'avenir, et je pense que MM. Friedman et Tobin avaient espéré que leur proposition nous tire d'affaire. Il faudrait beaucoup de volonté, et probablement beaucoup de publicité, pour admettre qu'il s'agit là des seuls dépôts assurés. Et il faudrait une volonté politique très forte pour refuser de sauver une institution qui ne soit pas de ce type.

Le sénateur Roblin: Je suis bien d'accord avec votre façon de décrire le problème parce que, pour être efficace, l'assurance devrait nous encourager à opter pour le taux d'intérêt le plus élevé et qui présente le plus de risques. Je me demande simplement si la solution à laquelle vous êtes arrivé serait efficace.

M. Chant: Pour ce qui est de la distinction imparfaite des éléments assurés de ceux qui ne le sont pas, je crois que les mêmes problèmes risqueraient de se présenter en l'absence d'une volonté politique dynamique. Je crois que cette proposition est, jusqu'ici, celle qui permettrait le mieux de réaliser la délimitation. Manifestement, je ne peux garantir que, cela fait, nous ne nous retrouverons pas à notre point de départ si un nouveau gouvernement décide de tirer d'affaire les institutions qui n'étaient pas visées jusqu'ici. Tout ce que je sais, c'est que cette solution est celle qui nous offre le plus d'espoir.

Le sénateur Roblin: Quant à moi, je proposerais d'éliminer toute assurance. Tout simplement.

M. Chant: Permettez-moi de poursuivre votre idée. En un sens, ce serait une façon détournée de le faire, mais on pourrait dire que certains éléments sont assurés et, effectivement, ce seraient des avoirs directs du gouvernement. On pourrait considérer cela comme un moyen de se soustraire du système de l'assurance-dépôts et de transformer l'assurance-dépôts en une chose que, par ses garanties, le gouvernement pourrait contrôler.

Le sénateur Simard: J'aimerais poser une question sur un autre sujet que celui de l'assurance-dépôts.

M. Chant: Je vous en prie.

Le sénateur Simard: Dans votre position, je crois que vous avez été conscient des hésitations des gouvernements qui se sont succédé et de l'hésitation du gouvernement actuel à refuser de trancher deux grandes questions et à légiférer à leur égard: d'abord, la propriété et, ensuite, les pouvoirs. À votre avis, pour quelle raison majeure le gouvernement n'agit-il pas à une époque où la conjoncture le justifierait, notamment Europe 1992 et l'Accord du libre-échange? À votre avis, quel geste le gouvernement devrait-il poser maintenant et quelles en seraient les conséquences?

M. Chant: J'ai la réputation de prétendre que nous n'aurions pas dû essayer de maintenir nos quatre piliers aussi longtemps, et je suis d'accord avec beaucoup des commentaires que les gens d'IMASCO ont faits ce soir sur l'affaiblissement des quatre piliers. Certes, en 1976, le Conseil économique du Canada a soutenu que beaucoup des activités des banques commerciales devaient être prises en charge par les sociétés de fiducie et

[Text]

companies becoming more like banks. One of the issues around in 1976, the conflict of interest between trustee activity and banking activity, was overstated and it served as an obstacle. An opportunity was lost at that time in that many of the trust companies probably could have converted quite easily into becoming banks because they were not closely held. We have now reached an obstacle where—and this is speculation—where the regulators obviously do not want to give up the 10 per cent limit on the banks but do not know what to do with the other financial institutions. Whatever there will be will be a messy compromise and someone will argue strongly that their interests are not being met by this. One of the reasons I am in despair of piecemeal measures, partial measures, is because I do not think they will get us where we want to go.

If I have said something that you people find useful tonight, I will probably be back over the next decade if we approach it in a piecemeal way. I think we have gotten ourselves into a dead end piecemeal approach.

One thing that I think is not adequately recognized, and I think more use of it could be made earlier and I wonder whether more use of it could be made today, is that the CDIC regulations or the CDIC law states that any financial institution that is insured by CDIC must be in substantial conformity with federal regulations. I would think that one approach—and there are people around this table who know much more about federal-provincial issues than I do—might be for the federal government to put forward its approach and to say that their approach will govern who gets deposit insurance from the federal government under CDIC and provinces could go in other directions. To an extent, the province of Quebec has done this with its own deposit insurance. This would allow the provinces to come to grips with whether they want to provide their own deposit insurance or whether they want to move their regulation into conformity with the federal government's.

That is probably the naive view of a west coast professor and you should take it as such.

The Chairman: I come back to your proposals on insurance. The previous Senate study on financial institutions recommended some changes in deposit insurance in which there would be some co-insurance involved. It seemed fairly reasonable, at least, putting some of the risk on the investor in that there could be parts insured and parts less insured. Do you think it would be a lot simpler to implement that without upsetting what I think would be the pool of capital that has been generated by financial institutions because people felt they had safe investments. If the interest rate were considerably lower in the trust companies and of these other financial institutions that are guaranteed through deposit insurance, I would say there would be a very marked decline in the deposits in those institutions. If the interest rate were even modestly less, people would find other instruments to put their money into and we would then find some difficulty financing the kind of operation that IMASCO and trust companies use in which they require immense amounts of depositor funds. Would you worry about a capital contraction?

[Traduction]

que celles-ci devaient peu à peu se transformer en banques. L'un des problèmes à l'ordre du jour à cette époque, c'est-à-dire le conflit d'intérêts entre les activités de fiducie et les activités bancaires, a été exagéré à tel point qu'il est devenu un obstacle. On a, à ce moment, raté une occasion, car beaucoup de compagnies de fiducie auraient pu facilement se convertir en banques puisqu'elles n'avaient que peu d'actionnaires. Nous faisons maintenant face à un obstacle car—ce ne sont que des suppositions—les décideurs ne veulent absolument pas laisser tomber la limite de 10 p. 100 imposée aux banques, tout en ne sachant quoi faire des autres institutions financières. Quoi qu'il arrive, ce sera un compromis compliqué, et quelqu'un alléguera vivement que ses intérêts ne sont pas bien servis. Si les demi-mesures, les mesures à la pièce m'exaspèrent, c'est que je doute qu'elles nous donneront les résultats escomptés.

Je vous ai peut-être exposé une idée qui vous sera utile ce soir, mais je serai probablement de nouveau ici dans dix ans si nous procédons à la pièce. Je crois que nous ne pouvons pas aller plus loin en procédant ainsi.

J'estime que nous ne reconnaissons pas suffisamment—et il me semble qu'on aurait pu recourir à cette solution davantage et qu'il n'est pas trop tard—le fait que le règlement de la SADC stipule que toute institution financière assurée par la SADC doit essentiellement se conformer aux règlements fédéraux. Certains d'entre vous connaissent beaucoup mieux que moi les aspects fédéraux-provinciaux mais, à mon avis, le gouvernement fédéral devrait déterminer qui bénéficiera de l'assurance-dépôts qu'il offre par l'intermédiaire de la SADC, et les provinces pourraient aller dans d'autres directions. Dans une certaine mesure, c'est ce que la province de Québec a fait pour son système d'assurance-dépôts. Cela permettrait aux provinces de déterminer si elles veulent assurer elles-mêmes les dépôts ou si elles veulent rendre leur règlement conforme à celui du gouvernement fédéral.

Je vous signale que ce n'est là que l'opinion naïve d'un professeur de la côte Ouest et que vous pouvez en faire ce que vous voulez.

Le président: J'aimerais revenir à vos propositions sur l'assurance. La précédente étude sénatoriale sur les institutions financières recommandait d'apporter certaines modifications au système d'assurance-dépôts en instaurant un type de co-assurance. Il semblait pour le moins raisonnable de laisser l'investisseur assumer une partie des risques, certaines portions des investissements pouvant être totalement assurées et d'autres, moins. Croyez-vous qu'il serait beaucoup plus simple d'instaurer un régime pareil, sans provoquer de fâcheuses répercussions sur les capitaux que, je crois, les institutions financières ont réussi à mettre en commun grâce au sentiment de sécurité qu'éprouvaient les investisseurs? Si le taux d'intérêt des compagnies de fiducie et des autres institutions financières pour lesquelles l'assurance-dépôts offre des garanties était de beaucoup inférieur, je m'attendrais à une diminution très marquée des dépôts confiés à ces institutions. Si le taux d'intérêt était légèrement inférieur, la population choisirait d'autres façons d'investir leur argent, et il nous serait alors difficile de financer le type d'activités que mènent IMASCO et les socié-

[Text]

Professor Chant: I should like to comment on two things. First is the co-insurance. Co-insurance is a way of backing out of deposit insurance a bit and introducing a market discipline. The problem with co-insurance of 20 per cent, which I believe you proposed, is that it causes people participating in the market to act as if they have \$2 of deposits for every \$10 that they, indeed, have. It is an attenuated form of market discipline and the problem is, with moving towards more co-insurance, one eventually moves oneself out of providing a safe asset for the small and unsophisticated depositor.

With respect to the pool of capital, I certainly would hope that the proposal I have would not reduce the pool of capital through financial institutions. The way I see it is that a financial institution would become segmented into parts—the guaranteed part and a part that would be subject to market discipline and some regulation.

The history of this country shows that we were able to develop strong financial institutions long before we had deposit insurance. I think that financial institutions can justifiably convince the public of their soundness by their actions, by their long-standing, traditional behaviour. I would expect that not all depositors would opt for guaranteed deposits and the bulk of deposits, at least in major institutions, would be in the non-guaranteed side and that these institutions would seek to assure depositors of the safety of these deposits in the way that they did in the past.

Senator Simard: Generally we agree in that the majority of the institutions are good but we must deal with the odd one that fails.

Professor Chant: This proposal would prevent certain financial institutions from riding the coattails of deposit insurance and it probably would be more difficult for institutions to become established. To grow from a small institution to a large institution would take a long time of convincing depositors of the institution's soundness.

One feature of the Canadian financial market that has arisen from the institutionalization of the growth and the strengthening of many financial institutions is that we do have a more competitive financial system than we had 20 years ago. I certainly want a system under which new, small institutions can emerge, but the need for new institutions for the purposes of competition is not as necessary as it was 20 years ago. International forces and forces within Canada have made immense changes over that time.

The Chairman: Dr. Chant, I am going to have to call the meeting to termination because it is after 10 o'clock. You have given us quite a new approach to the deposit insurance issue, among other things. Your presentation will be carefully analyzed by the committee. We thank you for coming.

The committee adjourned.

[Traduction]

tés de fiducie et qui exigent d'immenses sommes sous forme de dépôts. Craindriez-vous une réduction des capitaux?

M. Chant: J'aimerais faire deux observations. Tout d'abord, la coassurance. La coassurance est une façon de se dégager quelque peu de l'assurance-dépôts et de favoriser une discipline de marché. Le problème que pose la coassurance de 20 p. 100, que vous avez proposée, je crois, réside dans le fait qu'elle pousse les gens qui participent au marché à agir comme s'ils déposaient 2 \$ de chaque 10 \$ qu'ils possèdent. C'est une forme atténuée de discipline de marché et, en favorisant la coassurance, on risque éventuellement de ne plus pouvoir offrir de sécurité aux petits déposants.

Quant aux capitaux mis en commun, j'espère vivement que ma proposition n'aura pas pour effet de les réduire. Je prévois que les activités d'une institution financière seront morcelées, en des activités garanties et en des activités qui seraient assujetties à la discipline du marché et à certains règlements.

L'histoire de notre pays nous révèle que nous avons réussi à créer de solides institutions financières bien avant l'assurance-dépôts. Je pense que les institutions financières peuvent convaincre la population de leur solidité par leurs actions et par le comportement qu'elles ont toujours eu. Je doute que tous les déposants opteront pour des dépôts garantis et je m'attends que l'ensemble des dépôts, du moins dans les principales institutions, seront non garantis ces institutions chercheront à persuader les déposants de la sécurité de leur dépôt de la façon qu'elles l'ont fait par le passé.

Le sénateur Simard: En général, nous convenons du fait que la majorité des institutions sont bonnes, mais nous devons régler le sort de celles qui manquent à leurs engagements.

M. Chant: Cette proposition nous permettrait d'éviter que certaines institutions financières comptent trop sur l'assurance-dépôts et rendrait probablement plus difficile l'établissement des institutions. Il faudrait beaucoup de temps avant de convaincre les déposants de la solidité d'une institution.

En tous les cas, notre système financier est beaucoup plus concurrentiel qu'il ne l'était il y a 20 ans, et c'est grâce à l'institutionnalisation de la croissance et au renforcement de nombreuses institutions financières. Certes, je préconise un système permettant à de petites institutions de prendre pied, mais la nécessité de créer d'autres institutions à des fins concurrentielles n'est pas aussi vif qu'il l'était il y a 20 ans. Les forces internationales et nationales ont provoqué d'énormes changements durant cette période.

Le président: Monsieur Chant, je dois clore la réunion car il est 10 heures passées. Votre point de vue, sur l'assurance-dépôts, entre autres, est très novateur. Le Comité analysera de très près votre mémoire. Nous vous remercions d'avoir comparé devant nous.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMONS

From Royal Trust:

Mr. Hartland M. MacDougall, Chairman;
Mr. William J. Inwood, Managing Partner and General
Counsel;
Mr. Joseph P. Chertkow, Associate General Counsel.

From Imasco Limited:

Mr. Purdy Crawford, Chairman, President and Chief
Executive Officer;
Mr. Torrance J. Wylie, Executive Vice-President;
Mr. John Bennett, Senior Vice-President;
Mr. Brian Levitt, Partner of Osler, Hoskin and Harcourt
and Director of Imasco Limited.

From Simon Fraser University:

Professor John Chant.

Du Royal Trust:

M. Hartland M. MacDougall, président;
M. William J. Inwood, associé gestionnaire et conseiller
juridique principal;
M. Joseph P. Chertkow, conseiller juridique adjoint.

De Imasco Limitée:

M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef
de la direction;
M. Torrance J. Wylie, vice-président exécutif;
M. John Bennett, vice-président principal;
M. Brian Levitt, associé de Osler, Hoskin and Harcourt et
administrateur d'Imasco Limitée.

De l'université Simon Fraser:

M. John Chant, professeur.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, December 19, 1989

Le mardi 19 décembre 1989

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Eleventh Proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

Study of Canadian Financial Institutions

Étude des institutions financières canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer,
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson
Austin, P.C.
Buckwold

Cogger

Kirby

Kolber

*MacEachen, P.C.
(or Frith)

*Murray, P.C. (or Doody)

Olson, P.C.

Ottenheimer

Perrault, P.C.

Postras

Roblin, P.C.

Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson
Austin, c.p.
Buckwold

Cogger

Kirby

Kolber

*MacEchen, P.C.
(ou Frith)

*Murray, c.p. (ou Doody)

Olson, c.p.

Ottenheimer

Perrault, c.p.

Postras

Roblin, c.p.

Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 19, 1989
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Buckwold, Kirby, Perrault, Poitras, Roblin and Simard. (7)

In attendance: From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer. *From the School of Policy Studies, Queen's University:* Prof. Thomas J. Courchene.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Power Financial Corporation:

Mr. James W. Burns, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. J. Edward Johnson, Vice-President, Secretary and General Counsel.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Ms. Catherine Swift, Vice-President Research, Chief Economist;

Mr. Ted Mallett, Research Analyst.

The Committee, in accordance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from Power Financial Corporation made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Submission by Power Financial Corporation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Study on the Global Competitiveness of Canadian Financial Institutions and Ownership, December 19, 1989” (17 pages—English only) (*Exhibit A-15*);

The witnesses from the Canadian Federation of Independent Business made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“CFIB Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, Financial Institution Regulatory Reform: The Small Business Perspective, Ottawa, December 19, 1989” (13 pages—English only) (*Exhibit A-16*).

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 DÉCEMBRE 1989
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Buckwold, Kirby, Perrault, Poitras, Roblin et Simard. (7)

Présents: De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche. *De la School of Policy Studies, Université Queen's:* M. Thomas J. Courchene.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Corporation financière Power:

M. James W. Burns, président du conseil et chef de la direction;

M. Edward Johnson, vice-président, et secrétaire.

De La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

M^{me} Catherine Swift, vice-présidente des recherches et économiste en chef;

M. Ted Mallett, analyste.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude de l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins de la Corporation financière Power font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

“Submission by Power Financial Corporation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Study on the Global Competitiveness of Canadian Financial Institutions and Ownership, December 19, 1989” (anglais seulement—17 pages) (*Pièce A-15*);

Les témoins de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

“CFIB Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, Financial Institution Regulatory Reform: The Small Business Perspective, Ottawa, December 19, 1989 (anglais seulement—13 pages) (*Pièce A-16*).

At 12:47 p.m., the Committee adjourned to the call of the
Chair.

ATTEST:

À 12 h 47, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 19, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.00 a.m., to study Canadian financial institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us today representatives from Power Financial Corporation in the presence of Mr. James W. Burns, who is the Chairman and Chief Executive Officer. We also have with us Mr. Edward Johnson, who is the Vice-President, Secretary and General Counsel for that company. Gentlemen, we welcome you to our meeting this morning. My fellow senators, in the true Christmas spirit, are a little more noisy and rambunctious this morning than they normally would be. That, however, bodes well for what may transpire as we go along.

Our normal procedure is to ask you to make a general opening statement. We do have your submission but unfortunately we have not yet read it since we just received it. Therefore if you care to go through whatever parts of your submission you want to emphasize and draw to our attention, we will then proceed to questions. Of course, questions may also crop up while you are making your original presentation.

Mr. Burns, would you proceed?

Mr. James W. Burns, Chairman and Chief Executive Officer, Power Financial Corporation: Mr. Chairman and honourable senators, we appreciate the opportunity to attend here today your committee in order to bring to your attention and consideration certain points of view. I have to say parenthetically that I am very pleased to see the committee chaired by a westerner. I am equally pleased to see at least one other western senator in attendance here today, and perhaps two.

The Chairman: There are actually several here today, Mr. Burns.

Mr. Burns: It was of considerable comfort to me in arriving here to note that I would be speaking with gentlemen whose background and native habitat brings reality and consideration to their deliberations.

The Chairman: Yes, and cold temperatures!

Mr. Burns: That is the difference between reality and comfort—

Senator Austin: Brandon this morning was -32°.

The Chairman: As a matter of fact, I spoke to my wife this morning and she told me it was -42°.

Mr. Burns: Mr. Chairman, when we left Winnipeg yesterday morning, it was so cold they could not close the plane door.

Senator Poitras: Come east, young man!

Senator Austin: I should like to point out the advantages of Vancouver.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la question des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui les représentants de la société financière Power, soit M. James W. Burns, président directeur-général, et M. Edward Johnson, vice-président, secrétaire et avocat général de cette société. Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue. L'esprit des fêtes aidant, mes collègues sont un peu plus bruyants, plus turbulents ce matin qu'ils ne le seraient normalement. Mais c'est peut-être de bon augure.

Habituellement, nous demandons aux témoins de faire une déclaration préliminaire. Nous avons votre mémoire, mais malheureusement, nous ne l'avons pas encore lu, car nous venons de le recevoir. Donc, vous pourriez traiter des éléments de votre mémoire sur lesquels vous voulez insister, que vous voulez porter à notre attention, après quoi nous pourrions passer aux questions. Évidemment, il se pourrait que nous vous posions aussi des questions pendant que vous faites votre déclaration préliminaire.

Monsieur Burns, voulez-vous commencer?

M. James W. Burns, président directeur-général, Société financière Power: Monsieur le président, honorables sénateurs, nous nous félicitons de comparaître aujourd'hui devant votre Comité pour faire valoir certains points de vue. Entre parenthèses, il me fait grandement plaisir de voir que le Comité est présidé par une personne de l'Ouest. Je suis également heureux de constater qu'au moins un autre sénateur de l'Ouest est ici aujourd'hui, peut-être deux.

Le président: En fait, il y en a plusieurs ici aujourd'hui, M. Burns.

M. Burns: En arrivant, j'ai été très réconforté de constater que je parlais avec des personnes dont les origines et l'expérience donnent un caractère réel aux délibérations.

Le président: Et à la température!

M. Burns: C'est là qu'on voit la différence entre la réalité et le confort...

Le sénateur Austin: À Brandon, il faisait -32° ce matin.

Le président: En fait, j'ai parlé à ma femme ce matin et elle m'a dit qu'il faisait -42°.

M. Burns: Monsieur le président, au moment de quitter Winnipeg, hier matin, il faisait si froid qu'on n'arrivait pas à fermer la porte de l'avion.

Le sénateur Poitras: Il faut venir dans l'Est, jeune homme!

Le sénateur Austin: J'aimerais souligner les avantages de Vancouver.

[Text]

Mr. Burns: By way of having something to say at the outset, because I think it might equally be the conclusion, the position of Power Financial and my own view is that the single most significant consideration with respect to the proposed legislation regarding financial institutions has to do with the chartered banks being permitted, under the proposed new law, to own life insurance companies. I am focusing my own remarks with respect to that particular element because I think it is the most significant. When I am making reference to insurance I will be talking about life insurance specifically and not necessarily including property and casualty which I happen to view as another type of business, both from the standpoint of ownership and distribution, than life insurance.

I believe that if legislation permitted the chartered banks of Canada to own life insurance companies there would be a very real risk of actually destroying what is and has been a very strong, viable export industry in Canada which is unique. Canada and Canadian life companies are pre-eminent in the world as exporters of the life insurance product. I think the banks' entry into this business would tend, in my view, within a relatively short period of time to undermine and, in fact, destroy this unique Canadian business, a business which, incidentally, has well over 100 years of unique service to Canadian consumers. There has never been failure to meet a guarantee in that entire period, as some gentlemen in this room know.

Coincidentally, with destroying this business, it is my view that there is an element in ownership that has not been addressed to this point, at least by the Department of Finance and the minister. It would represent a concentration in ownership and financial power in this country that would be overwhelming. There is a consideration which I believe the committee could recommend or attempt to recommend to the department of government responsible, which vastly changes or makes it possible to vastly change the investment powers of the banking industry. The end result of that, if you want to perceive what Canada might look like, would be a West German model. If the banks were permitted to own life insurance companies and, in fact, owned 100 per cent so that they could move products between and among the bank institutions and the life institutions, I would point out that their investment powers are quite different in life insurance than in banking. For example, a Canadian chartered bank is not permitted to own more than 10 per cent of the equity of another institution or business. Under the legislation, that is not true of life companies; they are permitted to own up to 30 per cent. Theorize on the basis that a Canadian chartered bank owns a life company, it has the facility for thereby tilting any product or savings either into the life company or into the bank or, in fact, both. For example, an RRSP product could be put in the life company with the availability of those funds to acquire up to 30 per cent of a commercial, industrial or any other type of enterprise. In addition to that, they would be permitted to own 10 per cent in the bank institution itself. You would have a facility for the wide or extensive ownership by the major banks of anything and everything in the country.

In recent months I have attempted to point this out a number of times to the minister and to officials of the Department

[Traduction]

M. Burns: En guise de déclaration préliminaire—ce qui pourrait également être ma conclusion—je tiens à dire que la société financière Power et moi-même estimons que l'aspect le plus important du projet de loi sur les institutions financières tient au fait que les banques à charte auraient le droit de posséder des sociétés d'assurance-vie. Je tiens à faire des observations à ce sujet, car j'estime que c'est l'élément le plus important. Quand je parle d'assurance, je songe surtout à l'assurance-vie et pas nécessairement à l'assurance de biens et à l'assurance risques divers, que je considère comme un autre secteur d'activité, tant du point de vue de la propriété que de celui de la distribution.

J'estime que si la loi permettait que les banques à charte du Canada possèdent des sociétés d'assurance-vie, cela risquerait réellement de détruire une industrie d'exportation viable, très forte et unique. Les sociétés d'assurance-vie canadiennes occupent une place de premier plan dans le monde en tant qu'exportateurs du produit qu'est l'assurance-vie. Je pense que le fait que les banques accèdent à ce marché tendrait, en deçà d'une période relativement courte, à miner et en fait à détruire ce secteur d'activité commerciale du Canada, secteur qui, en passant, offre des services uniques aux consommateurs canadiens depuis plus de 100 ans. Au cours de toute cette période, jamais il n'a manqué à un engagement, comme le savent certaines personnes ici présentes.

Toujours au sujet de la destruction de ce secteur, j'estime qu'il y a un élément de la question de la propriété qui n'a pas été traité jusqu'à maintenant, du moins pas par le ministère des Finances ni par le ministre. La concentration du pouvoir financier aux mains d'un seul groupe serait écrasante. Cette considération, j'estime que le Comité devrait chercher à la faire valoir au ministère compétent, car on modifiera considérablement les pouvoirs d'investissement des banques, du moins, il est possible que cela change beaucoup les choses. Au bout du compte, si vous voulez savoir ce à quoi le Canada ressemblerait, nous nous retrouverions dans une situation semblable à celle de l'Allemagne de l'Ouest. Si les banques étaient autorisées à posséder des sociétés d'assurance-vie et finissaient par les posséder toutes, elles pourraient déplacer des produits entre les institutions bancaires et les sociétés d'assurance-vie, alors qu'en matière d'investissement, leurs pouvoirs sont très différents de ce qu'elles détiennent dans le domaine bancaire. Par exemple, les banques à charte canadiennes ne peuvent posséder plus de 10 p. 100 de l'actif d'une autre institution ou entreprise. Aux termes du projet de loi, ce ne serait pas le cas pour les sociétés d'assurance-vie; elles pourraient posséder jusqu'à 30 p. 100 de l'actif d'une société. Ainsi, les banques pourraient faire passer des produits ou des épargnes dans la société d'assurance-vie ou les garder, ou combiner les deux solutions. Par exemple, elles pourraient placer des REER dans les sociétés d'assurances et se servir de ces fonds pour acquérir jusqu'à 30 p. 100 d'une entreprise commerciale, industrielle ou autre. De plus, on pourrait posséder 10 p. 100 des actions de la banque elle-même. Les grandes banques pourraient finir par posséder tout au Canada.

Ces derniers mois, j'ai essayé de faire valoir ce point à maintes reprises au ministre et aux hauts fonctionnaires des Finan-

[Text]

of Finance. I have not taken note of their consideration to this very significant change in what would be the real world of ownership and concentration as a result of that one element. I think it is significant. I do not think the implications of this kind of thing have been properly studied.

I have taken note that the life and health association has recommended a special study to consider this very significant change in the fabric of the Canadian financial community and we would support that contention. The implication of this has not been studied and, frankly, I do not think it has been understood. I see it as a very real and present threat and danger, the end result being a financial concentration in Canada and only in West Germany would you see an equivalent.

The Chairman: Mr. Burns, trust companies own insurance companies. Would you have the same kind of feeling about a trust company's ability to have wider investment powers as a result of ownership of an insurance company; and why would you differentiate between a bank and a trust company?

Mr. Burns: Looking at the world in a pragmatic or real sense, let us for the moment suggest that you drop the name "bank" or "trust company." I think what we are looking at in Canada is six very significant controlling retail deposit institutions. That is what differentiates them from everyone else. I would then put in that category Canada Trust, being the largest by far retail deposit institution both in terms of its number of branches and the retail deposits in size and it is in exactly the same category as a bank.

I think where the power of the banks comes from, as senators probably well know, is from the retail deposit business. The Royal Bank, I believe, has almost \$40 billion of retail deposits. I cannot say what Montreal Trust's retail deposits are today but earlier in the year, when it was still part of our group, they amounted to \$800 million.

The power of the institution is the power of branch network plus access to inexpensive or cheap money.

The additional power of a chartered bank, which is unique over and above that of a trust company, is its power of information whereby they have access to the control of people writing cheques. They could run the clearing system for everybody.

The Chairman: Are you justifying a differentiation between Class A banks and trust companies?

Mr. Burns: No, I would be prepared to add to the same category as the Class A chartered banks, the large trust companies because, effectively, I think they are in the same position. In Canada, when we get into trust companies we have to stop to think which ones we are talking about. There are two very large ones and then there are all the others.

The Chairman: My understanding is that a couple of the large ones are almost as large as the smallest Class A banks.

[Traduction]

ces. Que je sache, ils n'ont pas pris en considération cette importante modification de la propriété ou de la concentration imputable à ce seul élément. Je pense que c'est important. Je ne crois pas que l'incidence de ce type de mesure ait été bien étudiée.

Je sais que l'association des compagnies d'assurances de personnes a recommandé que l'on entreprenne une étude spéciale sur cette modification importante du tissu de la communauté financière canadienne, et à cet égard, nous l'appuyons. L'incidence de cette modification n'a pas été étudiée et sincèrement, je ne pense pas qu'on la comprenne. Je considère que c'est une menace, un danger très réel, très présent, et qu'au bout du compte, il pourrait y avoir au Canada une concentration financière considérable, dont l'équivalent ne se retrouve qu'en Allemagne de l'Ouest.

Le président: Monsieur Burns, il y a des sociétés de fiducie qui possèdent des sociétés d'assurances. Avez-vous les mêmes préoccupations au sujet de la possibilité que pourrait avoir une société de fiducie d'augmenter ses pouvoirs d'investissement en achetant une société d'assurances? Pourquoi feriez-vous une différence entre la situation d'une banque et celle d'une société de fiducie à cet égard?

M. Burns: Jetons sur le monde un œil réaliste et laissons tomber pour l'instant les mots «banque» ou «société de fiducie». Je pense qu'il y a au Canada six grandes institutions de dépôts de détail. Le contrôle qu'elles exercent les distinguent des autres. Entre dans cette catégorie le Trust général du Canada, de loin le plus grand établissement de dépôts de détail, tant du point de vue du nombre de succursales que de celui du volume des dépôts de détail; il entre dans la même catégorie qu'une banque.

Le pouvoir des banques leur vient, comme les sénateurs le savent sans doute, des dépôts de détail. La Banque Royale, je crois, a près de 40 milliards de dollars de dépôts de détail. Je ne sais ce qu'il en est actuellement du Trust de Montréal, mais plus tôt cette année, alors qu'il faisait toujours partie de notre groupe, ses dépôts de détail se chiffraient à 800 millions de dollars.

Le pouvoir de l'établissement réside dans son réseau de succursales et dans l'accès à des capitaux peu coûteux.

Les banques à charte ont un pouvoir de plus que les sociétés de fiducie, soit un pouvoir d'information grâce auquel elles ont accès au contrôle de ceux qui font des chèques. Elles pourraient diriger le système de compensation pour tout le monde.

Le président: Êtes-vous en train de justifier la différence entre les banques de l'Annexe A et les sociétés de fiducie?

M. Burns: Non, je veux bien assimiler aux banques à charte de l'Annexe A les grandes sociétés de fiducie, car effectivement, je pense qu'elles sont dans la même position. Au Canada, quand on parle de sociétés de fiducie, il faudrait cesser de se demander desquelles on parle. Il y en a deux de très importantes, puis les autres.

Le président: Je crois comprendre que parmi les grandes, deux sont presque aussi importantes que les petites banques de l'Annexe A.

[Text]

Mr. Burns: Yes. I believe Canada Trust's retail deposit business would be about the same size as the Bank of Nova Scotia's Canadian retail deposits.

The Chairman: How can you—and perhaps you could explain it further as you go along—differentiate between the powers of a trust company, which we are led to understand can own insurance companies completely, and other businesses with no restrictions, and then ask that the banks not have that privilege? What you are really saying is that it should be the size of the assets that determine that; is that correct?

Mr. Burns: I do not think that even the size of the assets necessarily brings you to a finding on the question. I have used the analogy of high schools in Ottawa who play football and the Green Bay Packers. I would not put them on the same field. If you did and the Green Bay Packers got three downs and the high school kids got four, I could still tell you who would win. There is the question of size and capacity. It is a question of concentration.

The Chairman: Except that the Saskatchewan Roughriders from Regina managed to beat the Green Bay Packers, so you never know.

Senator Kirby: I would like to ask a follow-up question, Mr. Burns, to make sure I understand what you are saying. You seem to be saying—and I am using Canada Trust because that is the example you used—that in a sense the rules governing Canada Trust should be the same as the rules—again to use your example—for the banks or, for example, the Bank of Nova Scotia. You can see that they are both deposit-taking institutions, their power comes from retail deposits, and, therefore, the rules ought to be the same. That is what I understand you to be saying.

Mr. Burns: Yes, I can see that.

Senator Kirby: If that is correct, it seems to me that that leads to two questions: since you now have a situation in which the large trust companies can own insurance companies and the banks cannot, which of those two options do you choose? If they are now going to be treated the same, one must be changed. The second question is since you now have no widely-held ownership restrictions on the trust companies, but you do have them on the banks, which option do you choose?

Mr. Burns: I am not sure I understand the second part of your question.

Senator Kirby: Let us look at two of the controversial issues before this committee. They deal with the rights of banks to own insurance companies, which banks cannot and trust companies can. There is also a 10 per cent rule on banks, but there is no 10 per cent rule on trust companies. You began with the premise, which I support, that there ought to be no difference. My question is which option do we choose? Do we choose the bank option or the trust company option or a mixture of both?

Mr. Burns: If you want me to answer what I think the perfect world would be for Power Financial, we would love to own a bank.

[Traduction]

M. Burns: Oui. Je crois que les dépôts de détail du Trust général du Canada sont à peu près équivalents à ceux de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Le président: Comment pouvez-vous faire une place à part—peut-être pourriez-vous préciser votre pensée plus tard—aux sociétés de fiducie, qui ont le droit de posséder des sociétés d'assurance et d'autres entreprises sans restriction, puis demander que les banques n'aient pas ce privilège? Vous voulez dire que l'importance de l'actif devrait être l'élément déterminant, n'est-ce pas?

M. Burns: Je ne pense pas que même l'importance de l'actif nous amène nécessairement à une conclusion. Par exemple, je ne ferais pas participer à une partie de football les étudiants d'école secondaire d'Ottawa et les Green Bay Packers, qui sortiraient gagnants d'un tel match sans l'ombre d'un doute. Il faut tenir compte de la taille et de la capacité de chacun. C'est une question de concentration aussi.

Le président: Sauf que les Roughriders de Regina ont réussi à vaincre les Green Bay Packers; donc, on ne sait jamais.

Le sénateur Kirby: J'aimerais vous poser une question complémentaire, monsieur Burns, pour être certain de bien comprendre ce que vous dites. Vous semblez dire—et je parle du Trust du Canada parce que c'est l'exemple que vous avez utilisé—qu'en un sens, les règles régissant le Trust du Canada devraient être les mêmes que celles—encore une fois j'utilise votre exemple—qui régissent les banques, par exemple la Banque de Nouvelle-Écosse. Ce sont deux institutions de dépôts, leurs pouvoirs leur viennent des dépôts de détail et les règles qui leur sont applicables devraient donc être les mêmes. C'est bien ce que vous dites?

M. Burns: Oui, c'est bien ce que je vois.

Le sénateur Kirby: Alors, il me semble que cela nous amène à deux questions: actuellement, les grandes sociétés de fiducie peuvent posséder des sociétés d'assurance tandis que les banques ne le peuvent; alors, laquelle des deux options choisissez-vous? Si les deux doivent être traitées pareillement, il faut en changer une. Deuxièmement, il n'y a pas de restrictions relatives au degré de propriété des sociétés de fiducie, contrairement à ce qu'il en est des banques; alors quelles option choisissez-vous?

M. Burns: Je ne suis pas sûr de comprendre la deuxième partie de votre question.

Le sénateur Kirby: Examinons deux des questions controversées que doit étudier le Comité. Elles concernent le droit que les sociétés de fiducie ont de posséder des sociétés d'assurance, contrairement aux banques. Il y a aussi la règle des 10 p. 100 applicable aux banques, mais pas aux sociétés de fiducie. Vous avez d'abord dit, ce sur quoi je suis d'accord, qu'il ne devrait pas y avoir de différence. Je veux savoir quelle option vous choisiriez. Celle des banques, celle des sociétés de fiducie ou un mélange des deux?

M. Burns: Si vous voulez que je vous dise ce qui serait l'idéal pour la société financière Power, eh bien, nous aimerions posséder une banque.

[Text]

Senator Kirby: From a broader—

Mr. Burns: It would be broader than that. There is a very arbitrary rule that applies to chartered banks, that being the 10 per cent ownership limit.

Senator Kirby: With respect to the 10 per cent rule, you would remove the 10 per cent rule from the banks and adopt the trust company rule, which is essentially unrestricted at this point.

Mr. Burns: There seems to be a notion in the Blue Paper discussions—what they will finally emerge with we do not know—that at least 35 per cent should be widely held.

Senator Kirby: But the key element is you would relax the 10 per cent rule on the banks.

Mr. Burns: Yes, although I do not see that as a very likely prospect.

Senator Kirby: I am curious as to what you think. Forecasting is impossible in this town. I was interested in your view of the future and what you think the right policy ought to be. That leaves me to ask one last question, Mr. Chairman. Under those circumstances—and let us suppose the banks and the trust companies were the same and the 65 per cent rule applied—what would be your reaction to a foreigner acquiring a major Canadian financial institution? Do you see any public policy problems associated with the acquisition of a bank or one of the major trust companies—which, under our hypothesis, we are not treating as banks—by a non-Canadian?

Mr. Burns: I think our position is not to concern ourselves with who owns what as much as the matter of public policy to the governance of the institution. Who owns it is less important than having very strict rules that govern all institutions with respect to self-dealing, conflict of interest and the like. That is the more significant consideration, in our view, than stewing about who owns what. We stated this position very strongly when they were talking about commercial links a while back. We said that was not significant.

Senator Kirby: Therefore, you would not have any problem with all of the major Canadian financial institutions being foreign owned. That seems to be a logical progression.

Mr. Burns: I think that would be highly unlikely. If you lifted the 10 per cent limit, what makes you think that the foreigners would own them? I do not know why you would draw that conclusion.

The Chairman: It is a hypothetical question.

Senator Kirby: I was trying to understand whether a future like that was of any concern to you.

Mr. Burns: No. Again, I might repeat, with respect to public policy—this is one of the reasons for getting on with this prospective legislation—a lot of time has been wasted wrangling about factors that do not seem significant to me, such as commercial links. You want to make sure that you have tough policies in place with respect to the management of Canadian sav-

[Traduction]

Le sénateur Kirby: D'un point de vue plus vaste . . .

M. Burns: Le point de vue serait effectivement plus vaste. Une règle très arbitraire est appliquée aux banques à charte, soit la limite de 10 p. 100 relative au degré de propriété.

Le sénateur Kirby: À cet égard, supprimeriez-vous la règle des 10 p. 100 applicable aux banques pour adopter celle qui s'applique aux sociétés de fiducie, qui ne sont essentiellement pas limitées.

M. Burns: On semble dire dans les discussions sur le Livre bleu—nous ne savons pas à quoi elles aboutiront—qu'au moins 35 p. 100 devraient être dispersés.

Le sénateur Kirby: Mais essentiellement, la règle des 10 p. 100 applicable aux banques serait assouplie.

M. Burns: Oui, mais je ne pense pas que ce soit très vraisemblable.

Le sénateur Kirby: Je suis curieux de savoir ce que vous pensez. Les prévisions sont impossibles dans cette ville. Je voulais connaître votre point de vue sur l'avenir, sur la politique qu'il conviendrait à votre avis d'adopter. Il me reste une dernière question à poser, monsieur le président. Dans ce contexte, et supposons que les banques et les sociétés de fiducie soient traitées sur un pied d'égalité et que la règle des 65 p. 100 s'applique dans les deux cas—comment réagiriez-vous devant une situation où un étranger achèterait une grande institution financière canadienne? Du point de vue de l'intérêt public, voyez-vous des problèmes à ce qu'un non-Canadien achète une banque, ou l'une des grandes sociétés de fiducie qui, dans notre scénario, ne sont pas traitées comme les banques?

M. Burns: Nous estimons qu'il importe de savoir, ce n'est pas qui possède une institution, mais bien comment régir les institutions. Il est moins important de savoir qui dirige que d'avoir de strictes règles régissant les diverses institutions en ce qui concerne les opérations entre initiés, les conflits d'intérêt, etc. Cet aspect est à notre avis plus important que la question de savoir qui possède quoi. Nous avons fait valoir cette position avec force à l'époque des discussions sur les liens commerciaux, il y a de cela un moment. Nous avons dit que ce n'était pas important.

Le sénateur Kirby: Donc, vous ne verriez pas de problème à ce que toutes les grandes institutions financières canadiennes appartiennent à des intérêts étrangers. Ce me semble une progression logique.

M. Burns: C'est fort peu vraisemblable. Si on relevait la limite des 10 p. 100, qu'est-ce qui vous fait penser que ce sont des étrangers qui posséderaient les établissements? Je ne vois pas pourquoi vous tirez cette conclusion.

Le président: C'est une question hypothétique.

Le sénateur Kirby: J'essayais de comprendre si un tel avenir vous inquiétait.

M. Burns: Non. Encore une fois, je le répète du point de vue de l'intérêt public: il faut adopter ce projet de loi et cesser de perdre du temps à discuter de facteurs qui à notre avis n'ont pas d'importance. Par exemple les liens commerciaux. Nous voulons nous assurer d'avoir de strictes politiques concernant la gestion des économies et des investissements dans les servi-

[Text]

ings and investments in financial services. We have seen all kinds of examples in which the restrictions are quite loose, and all kinds of things have happened, to everyone's regret, and they did not just happen to privately-held or widely-held institutions or credit unions. No one has been able to make a case that one form of ownership has a better history than another.

What is uniform and consistent throughout is bad management and rascals. You can put in place a great many rules that would make it very unattractive for people who are not prepared to follow prudent management to be interested in financial institutions at all. If they knew they were going to go to jail, it would make a big difference on how they might behave. In the Blue Paper, the government proposed significant rules and penalties with respect to directors in this category.

I said that is not far enough. If you want to stop this, the penalties should be against directors and the senior officers. That will stop the situation in a hurry. If the senior officers that the Crown trusts have been ordered to reappraise properties and do all kinds of things that they would have known about, being financial people, if they were not crooked or, being prudent, had known that the alternative to getting fired for not behaving as their owner told them was going to jail, they would have been down in Ottawa the following morning saying that these people are trying to get them to do this but they will not do it. Even in the aftermath of these failed institutions, the officers were not running; they are after the directors.

So if they are serious about ensuring a very solid and legitimate performance to financial institutions, the penalties for wrongdoing should be more significant. Then you will not have to concern yourself about who owns it. What difference does it make if it is owned by the Deutsche Bank, Power Corp or if it is widely-held? Surely public policy should be devoted to making sure that we have very competitive, strong financial services that Canadians have access to and that can be exported. We have been able to establish in certain industries, the life insurance industry in particular, that we have that capability.

The Chairman: Mr. Burns, I am sorry that we interrupted, but you will get used to that I presume.

Mr. Burns: I really had not looked at it as being interrupted; I thought the senator was terribly interested in what I had to say.

Senator Kirby: I was.

Mr. Burns: There is another element that was in the submissions, at least to the extent that I have heard about the submissions to this committee and to some extent those of the Department of Finance and its various papers that have been around in the last four or five years. Apart from casual references, here is another area in which considerable study is needed to understand how the application affects the consumer interest.

[Traduction]

ces financiers. Nous avons vu toutes sortes d'exemples où les restrictions manquent de rigueur, ce qui a entraîné toutes sortes de situations que tous ont regrettées et qui ne concernent pas seulement les institutions privées ou celles dont la propriété est dispersée, ou les caisses de crédit. Personne n'a pu établir que telle forme de propriété donne de meilleurs résultats que telle autre. Ce qui est ressorti dans tous les cas, c'est qu'on a eu affaire à des canailles, que la gestion a été mauvaise.

On peut mettre en place de nombreuses règles grâce auxquelles ceux qui ne sont pas prêts à adopter une gestion prudente ne seraient nullement intéressés aux institutions financières. S'ils savaient qu'ils iraient en prison, cela ferait une grande différence sur la manière dont ils pourraient se conduire. Dans le Livre bleu, le gouvernement a proposé d'importantes règles et pénalités concernant les directeurs de cette catégorie.

J'ai dit que ce n'était pas assez. Si l'on veut vraiment freiner ce phénomène, il faut que les peines prévues soient dirigées contre les directeurs et les cadres supérieurs. L'arrêt serait très rapide. Si les cadres supérieurs auxquels l'État fait confiance—ceux-là mêmes à qui on a ordonné de réévaluer des biens et de faire toutes sortes de choses dont ils étaient conscients dans la mesure où ils sont des experts en matière financière, s'ils n'étaient pas malhonnêtes ou n'ont pas été très prudents, s'ils avaient su qu'au lieu d'être congédiés pour n'avoir pas agi selon les vœux du propriétaire, ils seraient incarcérés, on les aurait vus à Ottawa le lendemain matin, où ils seraient venus dire ce qu'on essayait de leur faire faire. Même après ces échecs, on n'a pas couru après les cadres supérieurs, mais bien après les directeurs.

Si l'on veut sérieusement s'assurer d'un rendement solide et légitime dans les institutions financières, alors les peines devraient être plus importantes. On n'aurait pas à se soucier de savoir qui possède quelle institution. Quelle différence cela ferait-il qu'une institution appartienne à la Deutsche Bank, à la Société Power, ou encore que la propriété d'une institution soit dispersée? Chose certaine, il faudrait s'assurer dans l'intérêt public d'avoir des services financiers forts, concurrentiels, auxquels les Canadiens aient accès et qui puissent être exportés. Nous avons pu montrer dans certaines industries, notamment dans celle de l'assurance-vie, que nous avons cette capacité.

Le président: Monsieur Burns, excusez-moi de vous interrompre, mais vous vous y habituez, je présume.

M. Burns: Je ne voyais pas que vous m'interrompiez; je pensais que le sénateur s'intéressait énormément à ce que j'avais à dire.

Le sénateur Kirby: C'est le cas.

M. Burns: Un autre élément que l'on a fait valoir—du moins d'après ce que nous savons des points de vue présentés au Comité ou exprimés par le ministère des Finances dans les divers documents publiés depuis les quatre ou cinq dernières années—autre des cas isolés, il y a une autre question qu'il faudrait étudier à fond pour comprendre la situation par rapport aux intérêts des consommateurs.

[Text]

Consumer interest for Canadians might be considered of more importance. Here I am addressing the question of the banks and life insurance. I find it difficult to follow their arguments that the consumer interest would be better served if they were, in fact, in the business as owners and/or retailers. The great bulk of the coverage to Canadians, in terms of life insurance, is through the group vehicle, group insurance; insurance that comes by way of your employment, whether it is public sector or private. That is the great mass of the coverage that exists now in the marketplace, both in terms of health and disability and life insurance. I do not think it would be possible for me to imagine that the banks' entry into that business would either add to the amount of insurance that was covering Canadians, because it would not; nor do I think they could do it any better—for example, cheaper or at a lower price. The group business in this country is very competitive, is very large scale and highly-computerized. There is no value added that they would bring to such enterprise that I would be aware of.

I am taking the business segment by segment. So I would say there is certainly no consumer interest to be gained, or value with respect to the group coverage. What, in fact, would likely happen, is that they would not be adding to the total available covering the public; it would be a question for a period of time of predatory pricing in order to get a block of business. They would just shift the premiums around. If you are shifting the premiums around, I can tell you where it is going to come from. If you have not added it to the total, it is going to come from the little guys.

Great-West Life happens to be the largest group insurer in Canada by quite a wide margin. It will not come from us. We could take them on. We have just as big computers and are just as cost-effective and perhaps more cost-effective than the banks. So it would come from the smaller companies, and that is why I make the point that the banks' entry into this business would tend to destroy the industry. It certainly would very substantially reduce the number of companies, of which there is now something in the order of 100. I would be very surprised if in a period of say, five years, there were three or four left.

The Chairman: Is it not likely, Mr. Burns, that the banks would go into individual insurance rather than group, keeping in mind, from my knowledge of the industry, that insurance companies make a good deal of their profit out of the individual insurance operation as against group insurance?

Mr. Burns: Mr. Chairman, group business is very profitable.

The Chairman: It may be profitable, but the individual insurance would be the operation, I would envisage, that the banks, on a retail basis, would be looking at, rather than major group insurance. Am I wrong in that conjecture?

Mr. Burns: I would have a lead on this in that it came to our attention that recently one of the major charter banks had hired a headhunter to look for the start-up of "their insurance operations", predicting that this was going to go through and that they were going to be in the business very soon. So I guess they went about it in a normal business-like way and they said, "Let us get the smartest guy". In what? The group business.

[Traduction]

L'intérêt des consommateurs canadiens est une question importante, en l'occurrence en ce qui a trait aux banques et à l'assurance-vie. J'ai de la difficulté à accepter l'argument des banques qui prétendent que les consommateurs seraient mieux servis si elles étaient à la fois propriétaires et vendeurs d'assurance au détail. Tant dans le secteur public que privé, la grande majorité des Canadiens achètent de l'assurance-vie en groupe, au travail. C'est ce type d'assurance qui occupe la plus grande part du marché de l'assurance-santé et invalidité et de l'assurance-vie. Je ne peux imaginer comment l'entrée des banques dans le commerce de l'assurance pourrait accroître la quantité d'assurance dont sont couverts les Canadiens, parce que cela ne se fera pas, ni comment les banques pourraient faire mieux, c'est-à-dire à meilleur prix. L'assurance collective au Canada est très concurrentielle, vendue sur une grande échelle et hautement informatisée. Je ne peux imaginer qu'il soit possible pour les banques d'apporter quelque chose au secteur.

Si nous examinons le secteur par type d'assurance, je ne vois pas comment leur entrée sur ce marché pourrait servir les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les assurances collectives. En fait, la population ne serait pas mieux couverte, mais nous assisterions plutôt, pendant un certain temps, à une guerre des prix, chacun voulant s'accaparer une part du marché. Les banques ne feraient que modifier le mode de perception des primes. Dans ce cas, je vais vous dire d'où viendrait l'argent. Si le volume d'assurance n'augmente pas, ce sont les petites compagnies qui paieront le prix en fin de compte.

Great-West Life est de loin le plus important assureur de groupes au Canada. Ce n'est pas nous qui seront touchés, nous pourrions facilement les concurrencer. Nous avons d'aussi gros ordinateurs et sommes aussi efficaces, peut-être même plus, que les banques. Les perdants seront par conséquent les plus petites compagnies, et c'est pourquoi je disais que l'entrée des banques dans le secteur de l'assurance détruira l'industrie. Cela réduira certainement de beaucoup le nombre des compagnies d'assurance qui sont environ une centaine. Je serais très étonné qu'il en reste plus de trois ou quatre dans, disons, cinq ans.

Le président: Ne croyez-vous pas, monsieur Burns, que les banques s'orienteront plutôt vers la vente d'assurances individuelles plutôt que vers la vente d'assurances collectives, étant donné, pour ce que j'en sais, que le rendement des premières est plus élevé?

M. Burns: L'assurance collective offre un très bon rendement.

Le président: Elle est peut-être rentable, mais je pense que les banques viseront le marché de l'assurance individuelle plutôt que celui de l'assurance collective, ne pensez-vous pas?

M. Burns: J'ai un tuyau à ce sujet parce que, récemment, l'une des principales banques à charte a embauché un chasseur de têtes en vue du lancement de leurs opérations dans l'assurance. Comme elles s'attendent à être autorisées bientôt à s'attaquer au marché, elles ont cherché à obtenir le meilleur homme. Dans quel domaine? Celui de l'assurance collective. Naturellement, pour obtenir le meilleur au Canada, elles ont

[Text]

That is where they would start. Of course, when they wanted the smartest guy in Canada, they had to go to one of our guys. That would be understood, would it not, Mr. Chairman?

The advice he was given was they would deliver in the order of \$250 million worth of premiums to start-up. So that tells you where we come from. That would be their base. That is how they would get it. That is how they would get it going. You would have to reflect, "Where would they get that? How could they possibly make such a statement?" It does not take a heap of imagination to see where they would get them; and I might say to the senators that that is a level of group premiums where there would only be one or two carriers existing in the country bigger than that. So they are talking about being, on day one, in the top five at the very least.

Now, they are going to get that by marketing approaches that one would have to presume would not be normal.

The Chairman: They may cut down your profit. You say that is a very profitable end of your business.

Mr. Burns: A form of very subtle coercion would be required in order to do that much business that quick, I can assure you; and certainly they would offer a pricing advantage. That is what I indicated earlier. There would be a period of predatory pricing at the outset, but I think that the Canadian public experience with the banks is such that once they get their market share, they would restore the prices pretty fast in order to enhance their profitability. Canadian chartered banks are very profitable as we all know. To absorb a \$9 million write-off and still maintain your dividend is pretty good. We would love to own a bank.

So, let us take the group business. I am trying to outline my views with respect to consumer interest. For the largest part of the business, there would be no consumer value attached to their entering the business, perhaps other than, as you indicated, on a shorter term, when there would be a period of predatory pricing, and they would be attempting to jar market share loose.

On the individual business I have seen certain representations by the banking industry with respect to what they said they could do regarding pricing, primarily on distribution costs, which seems to be where they could offer lower prices. I am very skeptical of that, and this is not the time of day to get into it all. I think that if two sides of that argument were heard by knowledgeable people, you would find there is some exaggeration on their part on what they could say. Clearly, over the counter, they would be offering generic products like one-year term insurance and the like. If it was being fairly priced, if it was not a lost Leader, I do not think there would be an difference between their price and the price on the marketplace today among the very competitive insurance companies. It just would not be there. So I think their suggestion, that they could be offering a substantially lower price to Canadian consumers, would not hold up under careful investigation and examination by knowledgeable people in a public forum. They could not prove it.

[Traduction]

dû venir chez nous. C'est tout à fait normal, n'est-ce pas monsieur le président?

Elles lui ont dit qu'elles comptaient commencer, au départ, avec des primes de l'ordre de 250 millions de dollars. Cela vous donne une bonne idée. Pour commencer seulement. Essayez maintenant d'imaginer comment elles y arriveront. Il ne faut pas une imagination débordante: c'est une proportion propre à l'assurance collective. Seules une ou deux compagnies d'assurance canadiennes perçoivent un volume de primes d'une valeur supérieure. Elles veulent donc, dès le départ, être parmi les cinq plus importantes.

Il leur faudra donc user de tactiques de commercialisation qui, on s'en doute, ne peuvent être normales.

Le président: Elles réduiront peut-être vos profits. Vous venez de dire que c'est un secteur très rentable.

M. Burns: Pour obtenir un pareil chiffre d'affaires aussi rapidement, elles n'auront pas recours à une coercition subtile, je vous le garantis. Il leur faudra offrir des avantages au niveau des prix. C'est ce que je vous disais plus tôt. Elles déclareront une guerre des prix, au début, mais je pense que la population canadienne connaît maintenant assez bien les banques pour savoir que, lorsqu'elles auront obtenu la part du marché qu'elles convoitent, elles rétabliront les prix à leur niveau normal assez rapidement, afin d'accroître leur rentabilité. Les banques à charte canadiennes sont certainement très rentables pour être capables d'absorber une radiation de 9 millions de dollars et de continuer, malgré tout, à verser des dividendes. Nous adorerions posséder une banque.

Revenons donc à l'assurance collective. J'essaie ici de vous exposer mon point de vue en ce qui a trait à l'intérêt des consommateurs. Le consommateur n'en tirera aucun avantage, autre qu'une baisse des prix à court terme, lorsqu'elles essaieront d'ébranler le marché des actions.

En ce qui a trait à l'assurance individuelle, j'ai lu des documents qu'ont présentés les banques sur ce qu'elles prétendent pouvoir faire en matière d'établissement de prix; leurs coûts de distribution moindres leur permettraient, disent-elles, d'offrir de meilleurs prix. J'ai beaucoup de doutes à ce sujet, mais, vu l'heure tardive, je ne pense pas que le moment soit bien choisi pour aborder ce sujet. Si des gens qui s'y connaissent écoutaient les arguments des deux parties, je pense qu'ils vous diraient qu'elles exagèrent un peu. De toute évidence, elles offriront probablement, au comptoir, un produit générique comme une assurance d'un an ou autre chose semblable. En d'autres mots, si le prix est juste, il ne sera pas très différent de celui du marché actuel, qui est très concurrentiel. Par conséquent, je ne pense pas qu'elles pourraient faire croire à des gens compétents qui examineraient avec soin la question qu'elles pourraient offrir des prix plus bas aux consommateurs canadiens. Elles ne pourraient pas le prouver.

[Text]

If they could make a case that I believed was substantially in the consumer interest to do this, then they would have a case for getting into the business. When I do not see them bringing anything to it, and I see, coincident with them getting into it, an enormous increase in the concentration that would prevail, I wonder whether that is really good public policy and whether it would not be worthwhile to be more careful than moving ahead with it. It is the last big, important, financial institution outside the control of the five banks. We all observed the speed at which the chartered banks went from saying they were not interested in buying investment dealers. In less than a year, they had acquired 80-plus per cent of the whole investment dealer industry. Included amongst those who made acquisitions in that industry were many who had said publicly that they were not interested in acquiring an investment dealer.

Therefore, Mr. Chairman, they can say that they are not interested in acquiring a position in the life insurance industry. I would think that such things as the investment powers, which I previously mentioned, would be extremely attractive to them. I would then ask you, Mr. Chairman: What is left?

The Chairman: I am sorry, Mr. Burns. I am guilty of interrupting you, but we do have another witness to follow and we have some other questions. You are a man who seems to provoke questions and we seem to want to keep asking them of you.

Mr. Burns: Mr. Chairman, as I have stated, we have a written submission and that outlines, across the piece, our points of view. If you want to simply proceed with the questions, then go ahead.

The Chairman: I gather your major thrust is that you have a problem with banks moving into the field of insurance companies and acquiring an ownership position?

Mr. Burns: That is right, Mr. Chairman.

The Chairman: Whatever else you have in your brief, we can digest later. In the interests of time, I wonder whether senators would like to move now to questions?

Senator Poitras: Mr. Chairman, I have two questions. The first question relates to life insurance companies. I suggest to you, Mr. Burns, that what you are afraid of is the concentration of savings into the hands of big bankers. Really, where the banks will acquire those additional savings in relation to the life insurance business is with the individual policy rather than the group policy, is that right?

Mr. Burns: Actually, senator, it is both. As the senator knows, the fastest-growing segment of the insurance business is the group or employee-related end of the business. It is what they call voluntary savings—

Senator Poitras: Do I understand correctly that you would not mind if the insurance companies own property and that the banks would enter every home in this country through casualty companies? What is your position on this?

Mr. Burns: Senator, I indicated at the outset that my personal knowledge and experience is primarily with the life insurance business. I think there are significant differences

[Traduction]

Si elles pouvaient le prouver, elles auraient en fait de bonnes raisons d'être autorisées à s'attaquer au marché. Comme elles ne pourront rien offrir de plus, et que je vois par ailleurs qu'elles provoqueront une concentration accrue des compagnies d'assurance, je me demande s'il s'agit d'une bonne politique et s'il ne faudrait pas, étant donné les conséquences, se montrer plus prudent avant de l'adopter. C'est le dernier secteur financier important qui échappe encore au contrôle des cinq grandes banques. Nous avons tous vu à quelle vitesse les banques à charte se sont emparées des maisons de courtage en valeurs mobilières, et cela après avoir déclaré ne pas être intéressées à les acheter. En moins d'un an, elles ont acquis 80 p. 100 de ce secteur. Pourtant, bon nombre de celles qui ont fait ces acquisitions avaient déclaré publiquement qu'elles n'étaient pas intéressées.

Par conséquent, monsieur le président, elles peuvent bien dire qu'elles ne sont pas intéressées à prendre une bonne part du marché de l'assurance. J'estime au contraire qu'elles sont très attirées par les possibilités d'investissement auxquelles j'ai fait allusion plus tôt. Je vous demande maintenant, monsieur le président, que reste-t-il?

Le président: Je regrette monsieur Burns de vous interrompre, mais nous devons entendre d'autres témoins et nous avons d'autres questions. Vos propos semblent susciter les questions.

M. Burns: Monsieur le président, notre point de vue est exposé dans notre mémoire. Si vous souhaitez passer aux questions, n'hésitez pas.

Le président: J'en conclus que vous craignez surtout que les banques envahissent le domaine de l'assurance et en acquièrent une bonne part?

M. Burns: C'est exact, monsieur le président.

Le président: S'il y a autre chose dans votre mémoire, nous le verrons plus tard. Pour sauver du temps, les sénateurs voudront peut-être poser leurs questions dès maintenant.

Le sénateur Poitras: Monsieur le président, j'ai deux questions. La première a trait aux compagnies d'assurance-vie. Je suppose, monsieur Burns, que vous craignez une forte concentration des épargnes dans les mains des grandes banques. En fait, les banques iront chercher des épargnes additionnelles au moyen de l'assurance individuelle plutôt qu'au moyen de l'assurance collective n'est-ce pas?

M. Burns: En vérité, Sénateur, dans les deux secteurs. Comme vous le savez, le secteur en expansif, dans l'assurance, est celui de l'assurance collective à l'échelle d'une entreprise ou du travail. C'est ce qu'on appelle les épargnes volontaires.

Le sénateur Poitras: Dois-je comprendre que vous ne vous objectez pas à ce que les compagnies d'assurance possèdent des propriétés et à ce que les banques entrent dans chaque foyer canadien au moyen de l'assurance-accident? Quel est votre point de vue à ce sujet?

M. Burns: Sénateur, je vous ai dit au départ que mes connaissances et mon expérience sont principalement dans l'assurance-vie. Je pense qu'il existe des différences fondamentales,

[Text]

between the life business in Canada and the casualty business, both from the standpoint of who now owns them, their relative size and so on.

Senator Poitras: Would you agree that they would own property?

Mr. Burns: No, I do not see any reason for them to be in the insurance business at all.

Senator Poitras: Secondly, in connection with a chartered bank being closely-held, I understand that that is so because of their size. Would you mind Schedule B banks, Schedule C banks or similar banks being closely-held by Canadians? What is your position on this?

Mr. Burns: I suppose to be practical about it, really, there are only five institutions and, including Canada Trust, maybe six institutions of any consequence in any event. Therefore when you are talking about public policy in law, then you have already focused on the ones that matter. The difference between the big five, or the big six, and everyone else is so vast that it almost becomes academic to talk about whether Montreal Trust—which is not a small company—can or cannot do something. The situation is sort of *de minimis*.

I think what we are looking at in Canada is a retail capacity and concentration amongst these very large institutions, and that anything by way of legislation that empowers them or allows them to grow even further in effect is delivering the financial network and institutions of this country into the hands of four or five groups within five or ten years. In my opinion, you can count on it.

Also, given wider investment powers, it will not be very long before that economic concentration of power feeds itself into the commercial sector. After all, who else has any money?

I think most senators around this table are familiar with the West German model and, in my opinion, that is what we are looking at in the future. There will always be niche players in the game with specialty lines and products, but the overwhelming weight or power will be concentrated in these relatively few institutions.

Also, looking at the standard of Canadian institutions as they exist today, who is to say whether even all of those will survive? The CEO of one of the major chartered banks told me sometime ago that he considered there were five major Schedule A banks and two large trust companies for a total of seven major institutions. He went on to say that he would not expect seven institutions to survive for ten more years; that it would be more like five institutions that would survive. Therefore, when we talk of world scale and world size and so on, I suppose that is the kind of pressure that he is making reference to.

Senator Austin: Mr. Burns, in your brief there is a reference to the American Express company's intention to establish a Schedule B bank in Canada. You point out that this is the first illustration that the Government of Canada is prepared to allow ownership of a bank by a company that is essentially

[Traduction]

au Canada, entre les compagnies d'assurance-vie et les compagnies d'assurance-accident, tant en ce qui concerne ceux qui les possèdent, leur importance relative et le reste.

Le sénateur Poitras: Accepteriez-vous qu'elles possèdent des propriétés?

M. Burns: Non, je ne vois rien qui justifie leur entrée dans le domaine de l'assurance.

Le sénateur Poitras: Deuxièmement, pour ce qui est des banques à charte à capital fermé, si je comprends bien, c'est à cause de leur importance. Auriez-vous objection à ce que les banques de l'Annexe B, C, ou des banques semblables, appartiennent à un très petit groupe d'actionnaires canadiens? Que pensez-vous de cela?

M. Burns: Je dirais qu'il n'y a en fait que cinq grandes banques importantes, six si on compte Canada Trust. Lorsque vous parlez d'une politique gouvernementale, il faudrait que cette politique s'applique à celles qui ont quelque importance, soit les cinq ou six grandes. La différence qui existe entre ces six institutions et les autres est si énorme, que cela devient purement théorique de se demander si Montreal Trust peut ou ne peut pas faire quelque chose.

Actuellement, au Canada, ces grandes institutions financières représentent une concentration énorme, et toute mesure législative qui les autoriserait à croître encore davantage livrerait en fait tout le secteur financier du Canada aux mains d'un groupe de cinq ou six institutions, et cela en cinq ou dix ans. À mon avis, c'est prévisible.

De plus, étant donné leur plus grande capacité d'investissement, cette concentration du pouvoir économique finirait, avant longtemps, par déborder dans le secteur commercial. Après tout, ce sont ces institutions qui ont l'argent.

La plupart des sénateurs connaissent probablement le modèle ouest-allemand et, à mon avis, c'est ce que nous réserve l'avenir. Il y en aura toujours qui se feront une place spéciale, grâce à des produits nouveaux ou spécialisés, mais quelques institutions seulement se partageront réellement le pouvoir.

Qui peut dire, d'ailleurs, si toutes ces institutions survivront? Le PDG de l'une de ces grandes banques à charte me disait il y a quelque temps que, à son avis, il y avait cinq grandes banques de l'Annexe A et deux grandes compagnies de fiducie, pour un total de sept institutions importantes. Il a ajouté qu'il ne s'attend pas à ce que ces sept institutions survivent pendant une autre décennie; à son avis, cinq seulement survivront. Il faisait allusion à la pression qu'exerce les multinationales et à la concurrence internationale.

Le sénateur Austin: Monsieur Burns, dans votre mémoire vous parlez de la société American Express qui a l'intention d'établir une banque de l'Annexe B au Canada. Vous dites que cela illustre que le gouvernement du Canada est prêt à permettre à une compagnie de nature plus commerciale que financière de posséder une banque.

[Text]

commercially linked, rather than strictly financial in its nature.

I believe the point you were making is that perhaps this government is not nearly so fearful of commercially-linked financial institutions as some of the briefs of previous ministers have indicated. As you know, there have been a series of Ministers of State for Finance with different views. We even had Schedule C banks proposed at one time for Canadians.

However, going back to your primary message, I gather that that is linked, really, to leaving the life insurance industry organization and those who can own and control it as it stands today. You believe that the current regime is the most favourable regime for the industry and for the consumer.

Mr. Burns: That is correct.

Senator Austin: Further, that all of the rest of your brief is really commentary on someone else's problems, whether they be Schedule B banks or trust companies or whatever. You are not asking us, for example, as the chairman was indicating, to remove the trust companies from their ownership of life insurance companies. In other words you are saying, just leave it as it is; it is working fine?

Mr. Burns: I think I answered Senator Kirby's question to the extent that, up until six months ago, we did in fact own a trust company. I did not care whether we could handle insurance through that trust company. We obviously would not do so, because we already have a life insurance company. However, even if we had not had one, I would not have seen that as any opportunity that would be advantageous to us.

What I am trying to point out is that, in dealing with the real world of financial institutions, there are five players that matter. Therefore, to unleash that kind of power into any other significant area, whether it is property and casualty insurance or life insurance or any other kind of insurance, would be disastrous. I think that is the essence of my point with respect to this matter.

With respect to commercial links, the chartered banks have been the ones who have been most outspoken with respect to introducing the idea of commercial links. I suppose one would then have to reflect on why they would care and what difference it would make to them. In my opinion, they care because they worry a great deal about a Canada Trust backed by the enormous investment funds and cashflows that are available through an IMASCO. That is a bigger threat to their institution competitively than anything else. For example, I do not think that they ever worried about us having a commercially-linked trust company. It was not a factor.

I am just trying to bring a perspective on this matter. Certainly, there are other issues involved and I am picking up the one that I think is the most significant and which, perhaps, has not been raised often enough or brought to your attention.

Senator Austin: Can you see a justification for the banks being allowed to be major investors in the investment dealers industry? Is that something that is a parallel to their concen-

[Traduction]

Je pense que vous vouliez souligner que le présent gouvernement ne craint pas autant les institutions de nature commerciale que certains des anciens ministres qui ont présenté des mémoires. Comme vous le savez sans doute, de nombreux ministres d'État aux Finances nous ont donné des avis contradictoires. On nous a même proposé des banques de l'Annexe C, à un certain moment, pour les Canadiens.

Toutefois, si je reviens à votre idée principale, vous semblez vouloir maintenir le status quo en ce qui concerne les compagnies d'assurance, ceux qui les possèdent et les contrôlent. Vous pensez que le système actuel est le meilleur, tant pour l'industrie que pour les consommateurs.

M. Burns: C'est exact.

Le sénateur Austin: De plus, le reste de votre mémoire contient surtout des commentaires sur les problèmes des autres, les banques de l'Annexe B ou les compagnies de fiducie ou d'autres. Vous ne nous demandez pas, par exemple, comme le disait le président, de ne pas autoriser les compagnies de fiducie à posséder des compagnies d'assurance-vie. En d'autres mots, vous dites de laisser les choses telles qu'elles sont, que tout fonctionne bien ainsi?

M. Burns: Je pense que j'ai répondu à la question du sénateur Kirby dans la mesure où, il y a six mois, nous possédions en fait une compagnie de fiducie. Je ne me préoccupais pas de savoir si nous pouvions vendre de l'assurance par le truchement de cette compagnie de fiducie parce que nous avions déjà une compagnie d'assurance. Toutefois, même si cela n'avait pas été le cas, je n'aurais pas considéré cela comme un avantage.

J'essaie simplement de vous faire remarquer qu'il n'y a que cinq joueurs dont il faut tenir compte dans le monde des institutions financières. Par conséquent, il serait désastreux de leur donner en plus ce type de pouvoir. C'est l'essentiel de mon message à ce sujet.

En ce qui concerne les liens commerciaux, les banques à charte sont les institutions qui ont le plus traité de cette question des liens commerciaux. Je suppose qu'on peut se demander pourquoi. À mon avis, c'est qu'elles craignent beaucoup une société comme Canada Trust, qui peut s'appuyer sur les énormes fonds d'investissement d'IMASCO. C'est la concurrence qu'elles craignent le plus. Je ne pense pas qu'elles se soient jamais inquiétées du fait que nous ayons des liens commerciaux avec une compagnie de fiducie parce que ce n'était pas la véritable raison.

J'essaie simplement de mettre les choses en perspective. Il y a certainement d'autres questions qui entrent en ligne de compte, mais je choisis celle qui, à mon avis, est la plus révélatrice et qui n'a pas, peut-être, suffisamment été portée à votre attention.

Le sénateur Austin: À votre avis, existe-t-il une raison qui justifie le fait que les banques ont été autorisées à acheter des maisons de courtage en valeurs mobilières? Est-ce un domaine

[Text]

tration of power in the life insurance industry, or do you see something quite different happening there that is quite distinguishable from your present concern about the life insurance industry?

Mr. Burns: You will, perhaps, have noticed that the Minister of Finance has publicly responded on a number of occasions to the effect that the government sees a very big difference between what happened in the investment dealers instance and what might happen with life insurance. I do not agree with what he is saying at all. I think the same thing would happen and for the same reasons.

Senator Austin: The argument there was that the Canadian investment dealers had vastly inadequate capital to be competitive in that particular industry against foreign players in that particular industry and that, without the capital of the banks or other major financial institutions behind them, we would have lost the industry completely. That is not the case with the life insurance industry.

Mr. Burns: I do not agree that that was the case with the investment dealers either, quite frankly. They certainly were not all under-capitalized; quite the contrary. The ones that wanted to get capital certainly could get it. I do not think Gordon Capital was under-capitalized at all. That was because it had partners in Japan and it got off its rear end and got the capital. To say they were under capitalized and that they could not compete with Solomon Brothers or Goldman on an international scale, I never believed that for a minute.

Senator Austin: Is there anything we have to do as Canadians to make sure our life insurance industry, however owned, remains able to access foreign markets, particularly Europe, and, I guess, the growing interest in Asia? Is there anything else we must do by way of regulation, law, or just competitive circumstance that will assist the industry?

Mr. Burns: I think the notion in the Free Trade Agreement between Canada and the United States is a quid pro quo in national treatment in certain areas. I think that what we should insist on is national treatment so that, if the Japanese become interested in coming into the insurance business in Canada, they would have to be treated in the same way as anyone else is here. That is the way we want to deal with them. However, we would insist on having the same arrangement on the other side.

The experience of the last 30 years tells me that it is pretty hard to get that done but we do have ways of dealing with it.

In terms of trade, there has been free trade in the life insurance industry between Canada and the United States for 100 years.

Senator Austin: Is that the case between Canada and Europe also?

Mr. Burns: Yes. You can go to the U.K. but there you must abide by the U.K. rules. If the U.K. comes here, as they have

[Traduction]

qui est le pendant de la concentration de leurs pouvoirs dans l'industrie de l'assurance-vie, ou y voyez-vous quelque chose de complètement différent de vos préoccupations actuelles au sujet de l'assurance-vie?

M. Burns: Vous avez peut-être remarqué que le ministre des Finances a dit publiquement, à un certain nombre d'occasions, que le gouvernement voit très différemment ce qui s'est produit dans le cas des maisons de courtage en valeurs mobilières et ce qui pourrait se produire dans le domaine de l'assurance-vie. Je ne suis pas du tout d'accord avec ce qu'il dit. Je pense que la même chose se produirait et pour les mêmes raisons.

Le sénateur Austin: L'argument, dans le cas des maisons de courtage, est que les maisons canadiennes n'avaient pas suffisamment de capital pour concurrencer les maisons étrangères et que, sans le capital des banques ou d'autres grandes institutions financières pour les appuyer, nous aurions perdu complètement ce secteur financier. Ce n'est pas le cas avec le secteur de l'assurance-vie.

M. Burns: Je vous avoue franchement que je ne suis pas d'accord avec cette argumentation. La sous-capitalisation n'était certainement pas le problème de toutes les maisons de courtage, au contraire. Je suis certain que celles qui le voulaient pouvaient obtenir des capitaux. Je ne pense pas que Gordon Capital éprouvait des difficultés de cet ordre-là, étant donné que cette société avait des partenaires au Japon. Je n'ai jamais cru que les maisons de courtage n'avaient pas suffisamment de capitaux et qu'elles ne pouvaient, par conséquent, concurrencer Solomon Brothers ou Goldman sur la scène internationale.

Le sénateur Austin: Y a-t-il quelque chose que nous devons faire en tant que Canadiens pour nous assurer que nos compagnies d'assurance, quel que soit leur mode de propriété, demeurent stables et aient accès aux marchés étrangers, notamment en Europe et, je suppose, aux marchés croissants en Asie? Y a-t-il autre chose que nous devons faire par voie législative ou, simplement, au plan des conditions concurrentielles qui pourraient aider les entreprises de ce secteur?

M. Burns: Je pense que la notion de traitement national qui figure dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis est une source de malentendus. Nous devrions insister sur un traitement national en vertu duquel les Japonais, par exemple, qui voudraient se lancer dans le secteur des assurances au Canada devraient être traités de la même manière que tout le monde ici. Nous devrions cependant insister pour obtenir la même chose de leur part.

L'expérience des 30 dernières années nous montre que c'est très difficile à faire, mais il existe des moyens.

Dans le domaine de l'assurance, il y a libre-échange entre le Canada et les États-Unis depuis plus de cent ans.

Le sénateur Austin: Est-ce le cas également entre le Canada et l'Europe?

M. Burns: Oui. Vous pouvez lancer une entreprise en Grande-Bretagne à condition de respecter leurs règles du jeu.

[Text]

done, then they abide by Canadian rules. I cannot think of anything fairer than that.

Canadian companies, as I have indicated earlier, are unique among Canadian institutions having, in a small country, achieved a very dominant international position in this whole industry. For some reason or other, Canadians are good at it. It is the biggest export factor in the Canadian circumstance. Senator Roblin knows that the city of Winnipeg in the province of Manitoba has a pretty strong employer in its community, based 60 per cent on the fact that they do very well in the United States and they are not prohibited in any way. The fact is that the United States industry is not federally regulated, it is state regulated.

The Chairman: Mr. Burns, before I terminate this particular session I have one further question. It has been drawn to my attention that there are certain restrictions in the sale of annuities by trust companies and banks insofar as RRSPs and so on are concerned to the benefit of insurance companies and that that is fading a little bit with the RIF operation which trust companies seem to be able to move into. Banks seem to be very anxious to get into the annuity business. Could you take us through this? This is probably, in the future, going to be the biggest end of the insurance business. We have not discussed in this committee, the whole question of this beautifully protected niche that insurance companies enjoy in being the only financial institution that can really provide the kind of annuities we look for after RRSPs come to an end. I would like to get on the record your outline of that, what the legal situation is, and why should it stay the way it is?

Mr. Burns: I believe the real prohibition is that the only financial institution permitted to offer a savings vehicle that has a life element in it is a life insurance company. All other institutions can do everything else except that they cannot guarantee a life income. That is the one remaining element.

If you go back to the beginning of the RRSP in the late 1950s or the early 1960s when the notion of tax-favoured savings was offered, insurance companies had a monopoly. That was the only vehicle you could use for such a thing if you had to have a life annuity element. That has eroded down to the point that at age 72 you have to go one way or the other. You have to either go the life annuity route or you have to have an RIF with the equivalent.

Over a period of time the absolute monopoly that the business had in that area has been eroded to now where it is minimal. Of course, if you let institutions offer the life option, that is, to get into the mortality or morbidity business, I guess that would be part of what we are talking about in terms of ownership. If we are going to get into the business, then what we should be looking at here is legislation and regulation by function, not by institution. Everyone would have to do things in the same way.

Senator Roblin: A point Mr. Burns made very strongly was the need for strong regulations in order to protect the public and those concerned in financial matters. Some of the witnesses that appeared before us have been very bitter about this problem of regulations as it affects both federal and provincial

[Traduction]

Le contraire est vrai également. Je ne peux penser à une situation plus équitable que celle-là.

Les compagnies canadiennes, comme je l'ai dit plus tôt, sont uniques en ce sens que, provenant d'un petit pays, elles ont quand même réussi à acquérir une stature internationale. Pour une raison ou pour une autre, les Canadiens réussissent bien dans ce domaine. C'est un important produit d'exportation. Le sénateur Roblin sait que la ville de Winnipeg, au Manitoba, compte un gros employeur qui exerce 60 p. 100 de ses activités aux États-Unis où rien n'entrave ses opérations. Aux États-Unis, l'assurance n'est pas réglementée par l'autorité fédérale mais par les États.

Le président: Monsieur Burns, je voudrais suspendre la séance, mais j'ai encore une question. On a attiré mon attention sur le fait que la vente de contrat de rente, par les banques et les compagnies de fiducie, est assujettie à certaines restrictions en ce qui concerne les REER et autres produits semblables, et cela en faveur des compagnies d'assurance, et que cet avantage diminue un peu depuis que les compagnies de fiducie offrent des FRR. Les banques semblent avoir hâte d'avoir accès à ce marché. Pouvez-vous nous parler de cette question? Il pourrait s'agir, à l'avenir, du marché le plus rentable pour les compagnies d'assurance. Nous n'avons pas parlé en comité de toute cette question de la niche bien protégée dont jouissent les compagnies d'assurance, en étant les seules institutions financières à pouvoir offrir le type de rente que nous cherchons lorsque les REER touchent à leur fin. J'aimerais que vous nous décriviez officiellement la situation et le contexte juridique et pourquoi il ne faudrait pas y changer quoi que ce soit.

M. Burns: La seule interdiction est que la seule institution financière autorisée à offrir un moyen d'épargner comportant un élément viager est une compagnie d'assurance. Les autres institutions peuvent offrir tous les autres produits financiers sauf les rentes viagères.

À la fin des années 50 ou au début des années 60, lorsqu'on a commencé à offrir des REER, une possibilité d'épargner en bénéficiant d'avantages fiscaux, les compagnies d'assurance jouissaient d'un monopole. C'était le seul produit qui avait un élément viager. Il y a eu érosion au point où, à l'âge de 72 ans, vous devez choisir ou une rente viagère ou un FRR offrant l'équivalent.

Au fil des ans, le monopole dont jouissaient les compagnies d'assurance s'est amenuisé au point où il est maintenant minime. Naturellement, si vous autorisez les autres institutions financières à offrir une option viagère, il faudra réglementer par fonction et non plus par type d'institution. Ainsi, tout le monde devra faire les choses de la même manière.

Le sénateur Roblin: M. Burns a beaucoup insisté sur la nécessité de règles sévères pour assurer la protection de la population et de tous les intéressés dans le domaine financier. Certains des témoins qui ont comparu devant nous se sont

[Text]

spheres which amount to 11 regulators, I guess. I have one or two questions about that.

Does the witness have any opinion as to which set of regulations, which is now in force in Canada, is more suitable or the best; and has he any ideas as to how we might proceed with this business of harmonizing regulations between these different orders of government?

Mr. Burns: That is a good question. The Ontario act and, more recently, the Quebec act with respect to institutions are, in my view, probably getting pretty close but they were too permissive with respect to self dealing. We have been on record for a long period of time saying that there should be absolute prohibition of financial transactions between and amongst related companies, period. The temptation is far too great. The world would be much easier if they just could not do that.

One of the reasons people worry about foreign ownership is because they may be afraid that the money will be moved around to start self dealing. They could move the money around to their own advantage offshore. It is felt that if they cannot do that then there will be no need to worry, in which case they would probably never come here in the first place. They will go to a jurisdiction which is more permissive.

In terms of broad governance, we would tend to look at that area—conflict of interest and self dealing—as being the most significant.

In terms of provincial jurisdictions, it seems to me that, over a very short period of time, that is, once the federal authority makes up its mind what it is going to do, they would tend to come into line just as a practical matter. First of all, most of the small provinces cannot afford to regulate these things, so they must do as is done in the United States. If you are a foreigner in the United States, you come in through a state of entry, for example, and that state audits your affairs, and the rest of the states take its word for it. If you are doing business in 50 states, you do not have to deal with 50 departments of insurance.

Senator Roblin: What if Alberta is not doing the regulating?

Mr. Burns: As long as you have Alberta out there, they are going to attract a particular type of people. They relax their restrictions at their own peril because you can almost guarantee who is going to arrive there to set up shop. A degree of uniformity, as a practical matter, would come about quickly, and anyone who is being too generous on behalf of an owner or operator is doing so at his own peril. Surely in the last five or ten years in Canada everyone should have learned that lesson. If they did not, they should have.

Senator Simard: You may have already answered this, but we understand that it is hard to differentiate between the five banks and Canada Trust. We know that, unless the banks are allowed to sell insurance, Canada Trust could compete better with the banks, and possibly outdistance them. How do you deal with that?

Mr. Burns: How do I deal with that?

[Traduction]

montrés très amères au sujet des 11 paliers de réglementation. J'ai une ou deux questions à ce sujet.

Le témoin pourrait-il nous dire s'il existe un ensemble de règles, quelque part, au Canada, qui seraient plus appropriées que d'autres, et s'il a pensé à une façon de procéder pour harmoniser les réglementations entre les divers paliers de gouvernement?

M. Burns: C'est une bonne question. En ce qui concerne les institutions, les lois de l'Ontario et du Québec sont maintenant très semblables, mais elles n'étaient pas assez sévères en ce qui concerne la fourniture de services à soi-même. Nous disons publiquement depuis longtemps qu'il faudrait absolument interdire toute opération financière entre des sociétés liées. La tentation est beaucoup trop forte. Tout serait plus simple si les sociétés se trouvant dans cette situation ne pouvaient le faire.

L'une des raisons pour lesquelles les gens s'inquiètent au sujet de la propriété étrangère, c'est qu'ils craignent que leur argent servira à ce type d'opérations. Les sociétés opérant à l'étranger pourraient bien transférer des fonds à leur avantage. Si elles ne peuvent le faire, il n'y a plus aucune raison de s'inquiéter, car elles ne viendront pas s'établir ici. Elles iront dans un pays plus tolérant.

En matière de réglementation en général, les conflits d'intérêt et la fourniture de services à soi-même sont les aspects les plus importants.

En ce qui concerne la réglementation provinciale, j'ai l'impression que les provinces s'aligneraient rapidement sur la réglementation fédérale si le gouvernement fédéral se faisait une idée précise de l'orientation qu'il doit prendre. Tout d'abord, la plupart des petites provinces ne peuvent se permettre d'appliquer une réglementation dans ce domaine; il faut donc que ce soit fait comme aux États-Unis. Si une société étrangère s'établit aux États-Unis, c'est l'État dans lequel elle s'établit qui vérifie ses opérations; les autres États se fient à celui qui a effectué cette première vérification. Si vous faites affaires dans 50 États, vous n'avez pas à traiter avec 50 services des assurances.

Le sénateur Roblin: Que se passe-t-il si l'Alberta n'adopte pas de réglementation?

M. Burns: Les provinces ou États qui ne le font pas attirent un certain type d'entreprises et cela à leurs propres risques. On en arriverait assez rapidement à une certaine uniformité, car ceux qui se montrent trop généreux envers un propriétaire ou un exploitant risquent gros. Au cours des cinq ou dix dernières années, au Canada, tout le monde a appris sa leçon.

Le sénateur Simard: Vous avez peut-être déjà répondu à cette question, mais nous croyons comprendre qu'il est difficile d'établir une distinction entre les cinq grandes banques et Canada Trust. Nous savons que, à moins que les banques ne soient autorisées à vendre de l'assurance, Canada Trust est en meilleure posture pour concurrencer les banques et les distancer. Que feriez-vous pour régler cela?

M. Burns: Qu'est-ce que je ferais?

[Text]

Senator Simard: How do you legislate that?

Mr. Burns: I would not try.

Senator Simard: You would not try.

Mr. Burns: I do not see that it is in the public interest to worry about it.

Senator Simard: What do you mean?

Mr. Burns: It does not seem to me, as a user of the financial services, to make any difference whether it is the Bank of Nova Scotia or Canada Trust as long as they are regulated, my savings are safe and the service is competitive. I do not see why the Government of Canada worries about whether Canada Trust gets bigger or smaller.

Senator Simard: You said that one of the problems of having five or six institutions—and you included Canada Trust in that—

Mr. Burns: Yes. That was in answer to Senator Kirby's question.

Senator Simard: —is you would continue to give that one institution an advantage over the other five.

Mr. Burns: I did not say that.

Senator Simard: Then you wanted another institution to also come on stream.

Mr. Burns: I am sorry, I did not make myself clear. I said that in my view, in the reality of the marketplace, the two largest trust companies are *de facto* banks. There is a different name, you can put a different tag on it, but that is what they are doing. That is the direction they are going, and, therefore, I would put them in the same category as the banks, and they would not be permitted to acquire a life insurance company.

The Chairman: I think the witness did indicate that in his answer. Mr. Johnson, we did not use your talent too much today. Mr. Burns was able to answer these interesting questions, and has given us a good deal of very provocative information this morning that will be useful to this committee. We thank you for your presentation, and as usual the western freedom of enterprise spirit showed up very nicely in your presentation.

Mr. Burns: Thank you, Mr. Chairman and senators.

The Chairman: We thank you for your evidence, and I am sure we will be looking at what you gave us very carefully.

In the interest of time if we can move on to our next witness from the Canadian Federation of Independent Business. We welcome to this table Ms. Catherine Swift, Vice-President of Research, Chief Economist from the Canadian Federation of Independent Business. She is accompanied by Mr. Ted Mallett, Research Analyst. Ms. Swift, we are very happy to have you with us because we have not had many consumer groups who use the services of financial institutions appear before the committee, and we are looking forward with great interest to what you have to say. Our normal procedure is to have you

[Traduction]

Le sénateur Simard: Comment légifèreriez-vous?

M. Burns: Je n'essaierais même pas.

Le sénateur Simard: Vous n'essaieriez pas.

M. Burns: Je ne pense pas que cette préoccupation relève de l'intérêt public.

Le sénateur Simard: Que voulez-vous dire?

M. Burns: Il m'importe peu que les services financiers soient fournis par la Banque de la Nouvelle-Écosse ou la Canada Trust. L'important, c'est que l'institution soit réglementée, que mes épargnes soient en sécurité et que les services offerts soient compétitifs. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement du Canada s'inquiète de l'essor que pourrait prendre la Canada Trust.

Le sénateur Simard: Vous avez dit que le fait d'avoir cinq ou six établissements—et vous avez inclus la Canada Trust dans cette liste—

M. Burns: Oui. C'était en réponse à la question du sénateur Kirby.

Le sénateur Simard: ... signifie que vous continueriez de donner à cette institution un avantage sur les cinq autres.

M. Burns: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Simard: Alors vous voulez qu'une autre institution se joigne au groupe.

M. Burns: Je m'excuse, je n'ai pas bien précisé ma pensée. J'ai dit qu'à mon avis, compte tenu du marché, les deux plus grandes sociétés de fiducie sont en fait des banques. Le nom est différent, l'étiquette est différente, mais elles offrent des services bancaires. C'est dans cette voie qu'elles se dirigent et par conséquent, je les mettrais dans la même catégorie que les banques. Elles ne seraient pas autorisées à acheter une compagnie d'assurance-vie.

Le président: C'est ce que le témoin a laissé entendre dans sa réponse. Monsieur Johnson, nous n'avons pas tellement fait appel à vos services aujourd'hui. M. Burns a été en mesure de répondre à ces questions intéressantes et nous donné ce matin énormément de renseignements qui s'avèreront utiles au Comité. Nous vous remercions pour votre exposé, qui illustre bien l'esprit de la libre entreprise qui caractérise si bien l'occident.

M. Burns: Merci, monsieur le président et sénateurs.

Le président: Nous vous remercions pour votre témoignage. Nous examinerons de près les informations que vous nous avez données.

Compte tenu du temps qu'il nous reste, j'aimerais qu'on passe à notre prochain témoin, qui représente la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Nous avons le plaisir d'accueillir M^{me} Catherine Swift, vice-présidente, Services de recherche, économiste en chef de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Elle est accompagnée de M. Ted Mallett, analyste de la recherche. Madame Swift, nous sommes heureux de vous avoir parmi nous parce que nous n'avons pas eu le loisir d'accueillir un grand nombre de groupes de consommateurs qui utilisent les services des institutions financières. Je suis certain que vous aurez des renseignements très inté-

[Text]

make your statement and be available for questions as you go along.

Ms. Catherine Swift, Vice-President Research, Chief Economist, Canadian Federation of Independent Business: We also very much appreciate the opportunity to speak to you today. I understand from the press reports that what has been given the most attention in this process have been the submissions of the various financial services providers as opposed to users. As you may know, the Canadian Federation of Independent Business currently represents about 85,000 small- and medium-sized businesses across Canada in all parts of the country and in all sectors. As a result, we represent a large community and have a good idea of the point of view of the small business community in Canada as a whole.

Naturally, anything to deal with the financial system, any restructuring, changes in regulation, and so on, is of great interest to small- and medium-sized businesses. In our organization we do a lot of research, surveying and polling of our membership on financial issues because they are so important. We have found that we have done an especially large amount over the last few years because of the regulatory changes that have been proposed, some of which have been implemented and also because of the global changes that are affecting our domestic system as well.

I would like to skim over the points in our brief because it would leave more time for discussion since we are already running late. Generally speaking, we are not in the position of many of the financial institution representatives that have appeared before you. We might not have specific points of view on various minutia of financial institution regulation and reform. What we hope to present to you today is the view of the small business community as to how the current financial system is working for them, in what areas it is not working, and, generally, as a user, what we feel would be positive moves in the regulatory area in the future.

Generally the viewpoint of small business has been that the changes we have seen have been largely pushed by global changes, by providers of financial services, the institutions themselves; and we sometimes wonder if the process is not being driven by users per se and who, as a result, are benefiting from a lot of the changes that have been taking place.

Within the financing environment of the four traditional pillars of the financial community, banks have been the most important for small firms, primarily because of the essential need for debt financing by small businesses. Our surveys, for instance, show regularly that about 80 per cent of small firms across the country are branches of a Schedule A chartered bank for their business banking. Although we have, over the

[Traduction]

ressants à nous communiquer. Je vous demanderais d'abord de faire votre exposé et ensuite de bien vouloir répondre aux questions que nous vous poserons.

Mme Catherine Swift, vice-présidente, Services de recherche, économiste en chef, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Je crois comprendre, d'après les reportages sur le sujet, que ce sont les interventions de divers fournisseurs de services financiers, et non celles des usagers, qui ont surtout attiré l'attention des médias. Comme vous le savez, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante représente actuellement environ 85 000 entreprises petites et moyennes qui sont établies dans toutes les régions du Canada et qui œuvrent dans tous les secteurs. Par conséquent, nous représentons un groupe très vaste et nous avons une bonne idée des vues que partagent les petites entreprises au Canada sur la question.

Il est évident que tout ce qui touche au système financier, à sa restructuration, à sa réglementation, intéresse grandement les entreprises petites et moyennes. Notre organisation effectue énormément de recherches, d'enquêtes et de sondages auprès de ses membres sur les questions financières en raison de l'importance que revêtent ces dernières. Nous avons effectué énormément de recherches au cours des dernières années en raison des modifications qui ont été proposées, et dans certains cas apportées, en matière de réglementation, et aussi en raison des changements qui surviennent à l'échelle internationale et qui influent sur notre système.

J'aimerais passer rapidement en revue les points soulevés dans notre mémoire pour que nous puissions consacrer plus de temps aux discussions, vu que nous sommes déjà pressés par le temps. En règle générale, nous ne partageons pas le point de vue de bon nombre des représentants des institutions financières qui ont comparu devant vous. Nous n'avons pas d'observations précises à faire sur les nombreux aspects plus détaillés des règlements et des réformes touchant les institutions financières. Nous souhaitons aujourd'hui vous expliquer les avantages et les inconvénients que présente l'actuel système financier pour les petites entreprises et vous exposer de façon générale les changements positifs que nous aimerions voir apporter, en notre qualité d'usagers, au processus de réglementation dans les années à venir.

En général, les petites entreprises estiment que les changements qui ont été apportés au système découlent en grande partie des changements survenus à l'échelle globale, des pressions exercées par les fournisseurs de services financiers, c'est-à-dire les institutions elles-mêmes. Nous nous demandons parfois si le processus n'est pas déclenché par les usagers eux-mêmes, et qui sont les ultimes bénéficiaires des changements qui prennent place.

Parmi les quatre piliers traditionnels que l'on retrouve au sein de la communauté financière, ce sont les banques qui ont toujours été les plus importantes pour les petites entreprises, parce que c'est essentiellement par leur entremise que s'est effectué le financement par emprunt. Nos sondages, par exemple, révèlent qu'environ 80 p. 100 des petites entreprises au Canada traitent avec des filiales de banques à charte de

[Text]

past few years, seen a slight increase of market share in the Schedule B's, credit unions and trust companies, in the business lending area, the Schedule A banks are obviously very well entrenched in this area and we do not expect to see any significant changes in the immediate future.

Our surveys have shown that generally relations between the banks, financial institutions generally, especially the banks and small firms, are satisfactory. Mind you, there are a lot of problem areas. We see those problem areas growing, if anything, in the future.

We also see quite a bit of variation in terms of treatment between the different financial institutions and the small business customers. We generally find smaller institutions tend to be perceived as better serving small businesses.

I think what we have generally concluded from the research that we have done is that a lot of the problems that arise between small businesses and the large financial institutions are almost a culture clash between those two very differently structured entities: banks, in particular, and the large financial institutions generally, being large bureaucratic institutions that can rarely demonstrate the kind of flexibility or even comprehend the kind of needs of a small business borrower.

The evolution of Canada's system, in particular, has certainly led to the overwhelming dominance of a few very large institutions; and legislation, at both federal and provincial levels, has prevented financial institutions other than banks, at least in the past, from making major inroads into the commercial lending area, in particular the small business commercial lending area.

We do, however, see differences in the financing conditions for small firms among the various regions of the country, and these differences are largely a result of the different regional financial structures that exist; and, of course, Quebec is a notable example with caisse populaire, and there are other instances with a different credit union movements and activities of trust companies, and so on, across the country that also contribute to these differences.

I think we are under no illusion that the small business market is never going to be the most desirable market for financial institutions generally and large financial institutions in particular. We are repeatedly told by the banks how the margins are so slim in small businesses, and so on and so forth that we are really more of a nuisance to serve that anything else; but we also have overwhelming data that the small business community in this country contributes to the vast majority of new job creation, and that small business, interestingly enough, from the banks' perspective, tend to provide long-term loyalty to financial institutions. They tend to provide a large term stable base of business for the banks, and, small businesses and consumers together, the banks would also acknowledge, are indeed their base, and the large corporate consumer being courted by everyone in the financial community does tend now to be naturally more fickle; and more and more often even bypasses financial intermediaries altogether. So although the

[Traduction]

l'Annexe A. Bien qu'au cours des dernières années, la part du marché détenue par les caisses de crédit et les sociétés de fiducie visées par l'Annexe B ait légèrement augmenté dans le domaine des prêts, les banques de l'Annexe A sont très bien ancrées dans ce secteur. Nous ne prévoyons aucun changement notable dans l'avenir immédiat.

Nos sondages montrent également que, en règle générale, les relations entre les banques, les institutions financières en général, mais surtout les banques et les petites entreprises, sont bonnes. Il est vrai que les problèmes restent nombreux et qu'ils risquent de prendre de l'ampleur dans les années à venir.

On voit aussi que les institutions financières accordent un traitement différent aux petites entreprises qu'elles comptent parmi leur clientèle. En général, on remarque que les petites entreprises sont mieux servies par les institutions financières plus petites.

Les recherches que nous avons effectuées nous permettent de conclure que bon nombre des problèmes existant entre les petites entreprises et les grandes institutions financières s'apparentent à un choc culturel entre ces deux entités très différentes. Les banques en particulier, et les grandes institutions financières, qui sont généralement de grandes institutions bureaucratiques, font rarement preuve de souplesse à l'égard des petites entreprises ou comprennent rarement les besoins de ces dernières.

L'évolution qu'a connue le système au Canada fait que le marché est dominé par quelques institutions très grandes. La législation tant fédérale que provinciale a empêché les institutions financières autres que les banques, du moins dans le passé, de faire une incursion majeure dans le domaine des prêts commerciaux, et en particulier dans le domaine des prêts aux petites entreprises.

Nous remarquons toutefois que les modalités de financement applicables aux petites entreprises varient d'une région à l'autre au Canada. Cette situation tient en grande partie aux structures financières différentes qui existent entre les régions, et le Québec en est un exemple remarquable avec les caisses populaires, aux divers mouvements de caisses de crédit qui existent à l'échelle nationale, aux activités des sociétés de fiducie, ainsi de suite.

Il est évident que le marché des petites entreprises ne constituera jamais pour les institutions financières en général et les grandes banques en particulier, un marché très lucratif. Les banques n'ont cessé de nous répéter à quel point les marges de profit des petites entreprises sont peu élevées, etc. Les banques considèrent les petites entreprises comme une plaie. Or les données que nous avons recueillies montrent de façon indubitable que les petites entreprises contribuent grandement à la création d'emplois dans ce pays et, fait intéressant, du point de vue des banques, qu'elles ont tendance à demeurer des clients très fidèles. Elles ont tendance à constituer pour les banques une base commerciale stable à long terme. Les petites entreprises et les consommateurs, et je suis sûre que les banques le reconnaissent, constituent la base d'activité des institutions financières. Les grandes sociétés qui sont de gros consommateurs, sont courtisées par toutes les institutions financières et ont tendance, bien entendu, à être plus rusées et souvent à ne pas pas-

[Text]

financial institutions generally do not consider our business the most desirable, I think they must concede that without it they would find their own fortunes much more risky and with much more cyclical variation than they find at the moment.

I think what we have seen, in terms of the short-term impacts of the financial institution deregulation so far, has been really negative for small firms. I think there has been a lot of talk. We certainly hear about this intense level of competition in the financial community, and that we need to get bigger, to be more globally competitive, and so on. I do not think that small firms generally feel that much, if any, of the benefits of this competition has as yet moved into the small business market. I would ask Mr. Mallett to say a few words about the competitive environment.

Mr. Ted Mallett, Research Analyst: We have done quite a bit of research into the small business environment and competition has cropped up in two areas. First, the small business has noticed a slight increase in competition right down at the grassroot level, but we have noticed that it is certainly not as prevalent in the rural areas in the cases where firms are very small or very young.

In the rural towns, small towns, in many cases banks have rationalized their branch networks and have essentially moved the one-bank town to a zero-bank town or a two-bank town to a one-bank town. Unfortunately, we found that small businesses are best served by decentralized decision-making in the banks; and that as long as the institutions are able to well understand the local market, the local businesses, they tend to serve small business very well. But that cannot happen when there is a highly centralized decision-making structure in financial institutions.

The other aspect to competition that we have noted is that, as Catherine has already mentioned, small firms have seen at the very beginning of competition increase in competition but have paid the price so far. The three main costs that small firms face when dealing with financial institutions are collateral interest rates and service charges. Over time we have noticed that collateral requirements have not moved over the long term. Interest rates are typically the same as they have been. At least, the spread between the interest rate charged and the prime has remained relatively the same. However, the service charges have risen dramatically for small business clients and that is as a result, we think, of increased competition. But, again, small firms have only paid the price so far; they have not seen the benefit.

Ms. Swift: We also do not want to be overly negative on the whole move to a more competitive marketplace. It is just a question of what is true competition versus really competition

[Traduction]

ser par un intermédiaire financier. Bien que les institutions financières en général ne considèrent pas les petites entreprises comme un marché très lucratif, elles doivent reconnaître que, sans ce marché, leur fortune serait exposée à de plus gros risques et à des variations cycliques plus importantes que ce n'est le cas actuellement.

À court terme, les conséquences de la déréglementation des institutions financières sur les petites entreprises ont été vraiment négligeables. Beaucoup de choses ont été dites à ce sujet. On entend parler de la vive concurrence qui existe dans le milieu financier, on nous dit qu'il faut prendre de l'expansion si nous voulons être en mesure de soutenir la concurrence à l'échelle internationale, etc. En général, les petites entreprises ne croient pas que les retombées, s'il en est, découlant de cette concurrence se soient faites sentir sur leur marché. J'invite M. Mallett à nous dire quelques mots au sujet de la concurrence qui existe dans le milieu.

M. Ted Mallett, analyste de la recherche: Nous avons effectué beaucoup de recherches sur les petites entreprises et nous avons trouvé qu'il y avait eu une baisse de la concurrence dans deux secteurs. D'abord, les petites entreprises ont remarqué que la concurrence est légèrement plus vive à la base, mais que cette tendance n'est pas aussi évidente dans les régions rurales lorsqu'il s'agit d'entreprises très petites ou très jeunes.

Dans les localités rurales, les petites villes, les banques dans de nombreux cas ont rationalisé leurs filiales, de sorte que, là où il n'y avait qu'une seule banque, tous les services ont été coupés, et là où l'on comptait deux banques, il n'y en a plus qu'une. Malheureusement, nous avons découvert que les petites entreprises sont beaucoup mieux desservies par les institutions décentralisées et que ces dernières, tant et aussi longtemps qu'elles sont en mesure de bien comprendre les besoins du marché local, des entreprises locales, ont tendance à bien servir les petites entreprises. Mais cela ne se produit pas lorsque le processus décisionnel au sein des institutions financières est hautement centralisé.

L'autre aspect touchant la concurrence que nous avons noté est que—et comme Catherine l'a déjà mentionné—les petites entreprises ont effectivement remarqué, dès le départ, que la concurrence était plus vive, mais qu'elles en ont aussi subi les conséquences. Les trois principales dépenses auxquelles sont confrontées les petites entreprises lorsqu'elles traitent avec les institutions financières sont les suivantes: les biens donnés en nantissement, les taux d'intérêt et les frais de service. Au fil des ans, les modalités régissant les biens donnés en nantissement n'ont pas changé à long terme. Les taux d'intérêt sont à peu près les mêmes que dans le passé. L'écart entre les taux d'intérêt exigés et le taux préférentiel est resté à peu près le même. Toutefois, les frais de service imposés aux petites entreprises ont augmenté de façon considérable et nous attribuons cette hausse à la concurrence plus vive qui existe dans le milieu. Mais encore une fois, ce sont les petites entreprises qui en ont subi les conséquences jusqu'ici. Elles n'ont pas pu profiter des retombées.

Mme Swift: Nous ne voulons pas non plus nous montrer trop négatifs sur la question de l'accroissement de la compétitivité au sein du marché. Il s'agit de savoir quelle est la différence

[Text]

among the bigger players as opposed to competition that does trickle down to small users such as small businesses, and consumers for that matter.

We do think there is potential for benefits in the longer term, and particularly those in urban marketplaces. We see such differential between the urban and rural marketplaces, and, if anything, those differences are widening, not improving. I think that part of the answer is that you are not going to be able to grow a lot of new financial institutions. We are going to continue to see a high level of market concentration and, as a result, despite the fact that all financial institutions involved would decry any type of regulation—we have certainly seen it happen numerous times, most recently in the instance of credit card interest rates and bank service charges—if there is a competitive environment, you would certainly never know by the price increases that you have seen in some of these areas, which double, triple inflation. So we just feel generally that without some type of monitoring—I think monitoring is probably the best route—the banks in general, and the large institutions as well, will essentially continue to act as profit-maximizing oligopolies and just charge what the market will bear.

I think it is worth mentioning in detail that the study that we did about a year ago—if anyone is interested in pursuing it further, this is it here—is a fairly detailed analysis of small business financing conditions across Canada; and we also have a study for each province.

The Chairman: Would you mind leaving that with our secretary?

Ms. Swift: We would be happy to leave that or send you more copies. We have a specific one for each province as well, further expanding on some of our interprovincial differences. This was perhaps one of the more interesting aspects of the study; the differences between the different regions and provinces. That was partly because of different regulatory structures, partly because of historical differences in the way the financial system had evolved in those different regions. Quebec naturally is a case in point and an interesting one. We found—basically, because of the presence of the caisse populaire, and also one additional large Schedule A player in the Banque Nationale—a very different type of competitive environment there. It is much more competitive than elsewhere in the country for the small business market, which is what I am addressing, and indeed we find generally better banking conditions or better financing conditions among small business members and a much higher level of general satisfaction with the service being rendered by the financial institutions. So competition can work. There is no question about that.

The reality, though, is that the situation in Quebec is quite unique, and we found it was not that the caisse populaire, for example, were offering better financing terms in that province, but that their presence and the presence of another one or two large players in that marketplace was essentially keeping everyone else a little more honest in that market. We found,

[Traduction]

entre la concurrence véritable et la concurrence réelle que se livrent les gros joueurs, par rapport à la concurrence à laquelle sont confrontés les petits usagers comme les petites entreprises et les consommateurs.

Nous ne croyons pas que les retombées, à la longue, s'avèreront intéressantes en particulier pour les petites entreprises implantées dans les marchés urbains. La disparité entre les marchés urbains et ruraux est très grande et elle ne fait que s'accroître au lieu de diminuer. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'institutions financières nouvelles qui vont voir le jour. La concentration va continuer d'être forte sur le marché, de sorte que même si les institutions financières s'opposaient à toute forme de réglementation—et nous en avons été témoins à maintes reprises, plus récemment dans le cas des taux d'intérêt liés à l'utilisation des cartes de crédit et les frais bancaires—la concurrence dans le milieu demeure très vive, et ce en dépit des hausses des frais qui ont été enregistrés dans certains secteurs, hausses qui sont deux et trois fois plus élevées que le taux d'inflation. Donc, en général, nous estimons qu'en l'absence d'une surveillance quelconque—et je crois qu'il s'agit là de l'approche la plus efficace—les banques et les grandes institutions vont, en gros, continuer d'exercer un oligopole sur le marché et de maximiser leurs profits en imposant tout simplement les frais que le marché sera en mesure d'absorber.

Il conviendrait de mentionner l'étude détaillée sur la question que nous avons faite il y a un an environ. Si quelqu'un souhaite la consulter, nous en avons une copie. Il s'agit d'une analyse détaillée des modalités de financement offertes aux petites entreprises au Canada. Une étude a également été préparée pour chacune des provinces.

Le président: Pourriez-vous remettre ces études à notre secrétaire?

Mme Swift: Avec plaisir. Nous pouvons même vous en faire parvenir des copies supplémentaires. Il y a une étude qui s'applique à chacune des provinces, et qui expose plus en détail les différences qui existent entre chacune des régions, des provinces. Il s'agit sans doute de l'un des aspects les plus intéressants de l'étude, en partie à cause des diverses réglementations qui existent, de l'évolution différente qu'a subie au fil des ans le système financier dans les diverses régions. Le Québec, bien entendu, constitue un cas très intéressant. Nous avons trouvé que, en raison de la présence des caisses populaires et d'un gros joueur additionnel, soit la Banque Nationale, qui est une banque de l'Annexe A, la situation est très différente dans cette province. La concurrence sur le marché est beaucoup plus vive qu'ailleurs au Canada, surtout en ce qui concerne les petites entreprises. En effet, les conditions de financement sont en général plus favorables, et les petites entreprises sont beaucoup plus satisfaites des services qu'elles reçoivent des institutions financières. Donc, il ne fait aucun que la concurrence peut donner des résultats positifs.

Toutefois, le fait est que, au Québec, la situation est unique, non pas parce que les caisses populaires offrent de meilleures conditions de financement mais parce que la présence des caisses et de un ou deux autres gros joueurs donne lieu à une plus grande ouverture sur le marché. Par exemple, nous avons trouvé qu'une petite entreprise qui traite avec une banque de

[Text]

for example, that a small firm that was dealing with a Schedule A bank in Quebec, would really be getting a better deal than if a counterpart firm was dealing with that same Schedule A bank elsewhere in the country. So although within that particular marketplace the terms and conditions of financing were the same, we found that that marketplace differed from elsewhere in the country. Therefore it was interesting to see the impact that the additional presence of the financial institutions had, and also their decentralization. Of course, the caisse movement in particular is located in communities throughout the province and not just in the main urban centres. From the perspective of small business, of course, that is extremely important. We find that the complaints of our urban members and those of our rural members are radically different, and very much reflect the difference in their regions.

Certainly in this country, from a policy perspective, if we want to keep our regions healthy—and small business tends to form the basis of less urbanized regions rather than the more urbanized regions—it is, after all, essential to be able to deliver financial services effectively to those outlying communities.

Mr. Chairman, just finishing up on that particular point, the theory of competition and the continuous talk we hear about competition from the financial institutions is all very compelling in theory. However, we find that a great deal of it does not translate into reality for small and medium-sized firms. Indeed, in my opinion a great many small firms are very skeptical about any potential benefits because of what they have seen so far, which has basically meant higher service charges and sometimes less availability of services in their own communities as banks are closing and often the services are offered on a "take it or leave it" basis.

Mr. Chairman, taking the service charge issue as a case in point, we see the best role for government in this kind of environment is essentially to continue and even increase the pressure on large financial institutions to make the maximum amount of information available to small firms; to ensure that the amount of competition that is possible in this marketplace is indeed realized—and we do not think that that is happening right now—and also, of course, to keep tabs on these institutions in order to prevent the kinds of abuses of market power that we have seen in the past.

Mr. Chairman, I would like to speak briefly on a few of the specific issues that I know are of special interest to this committee in its deliberations. Again, I would preface these remarks by saying that we do not feel that we necessarily hold any answers, not being in the financial institution business ourselves. However, on the whole ownership issue, what we see is the problem of two solitudes emerging. At one extreme we have the banks, and at the other extreme we have the trust companies and financial holding companies. I know that various magic numbers in terms of ownership ceilings and ownership structures have been proposed. However, we do not have any magic numbers. We do feel that neither extreme seems to work very well.

[Traduction]

l'Annexe A au Québec obtient de bien meilleures conditions de financement que l'entreprise similaire qui fait affaire avec la même banque de l'Annexe A dans une autre province. Donc, même si à l'intérieur de ce marché les modalités et les conditions de financement sont les mêmes, il demeure que ce marché fonctionne différemment des autres à l'échelle nationale. Il est intéressant de noter l'impact qu'entraîne la présence d'autres institutions financières sur le marché, et leur décentralisation. Évidemment, les caisses populaires en particulier sont implantées dans toutes les régions de la province, pas seulement dans les grandes villes. Du point de vue des petites entreprises, il s'agit là d'un facteur très important. Les plaintes que nous recevons de nos membres dans les centres urbains sont très différentes de celles que nous recevons de nos membres dans les régions rurales. Elles reflètent les différences qui existent au sein des régions.

Bien sûr, pour ce qui est de l'orientation à suivre, si nous voulons assurer le bien-être de nos régions—et les petites entreprises ont tendance à former la base d'activité des centres moins urbanisés—il est essentiel d'être en mesure d'offrir à ces localités des services financiers adéquats.

Monsieur le président, pour clôturer la discussion sur ce point en particulier, j'aimerais dire que toute la question de la concurrence et toutes les discussions entourant la concurrence que se livrent les institutions financières sont bien intéressantes du point de vue théorique. Toutefois, cela ne correspond pas à la réalité à laquelle sont confrontées les petites et moyennes entreprises. À mon avis, bon nombre des petites entreprises entretiennent de sérieux doutes sur les retombées éventuelles qu'engendrerait la concurrence en raison de ce qu'elles ont vu jusqu'à maintenant, c'est-à-dire des frais de services plus élevés et parfois une réduction de services au sein de leurs collectivités par suite de la fermeture de banques. Souvent, on ne leur offre aucun choix quant aux services, c'est le «tout ou rien».

Monsieur le président, si l'on prend les frais de service comme exemple, on voit que la meilleure chose à faire pour le gouvernement, c'est de maintenir, ou même d'accroître, la pression exercée sur les grandes institutions financières pour qu'elles fournissent le maximum de renseignements aux petites entreprises, de s'assurer que le degré de concurrence qui est possible dans ce marché soit effectivement réalisé—ce qui, d'après nous, n'est pas le cas actuellement—et, bien sûr, de surveiller de près les institutions pour éviter le genre d'abus de pouvoir dont nous avons été témoins dans le passé sur le marché.

Monsieur le président, j'aimerais aborder brièvement quelques points précis susceptibles d'intéresser les membres du comité. Encore une fois, je voudrais dire, dès le départ, que nous ne prétendons pas avoir les réponses à toutes les questions, du fait que nous ne travaillons pas nous-mêmes dans le secteur financier. Toutefois, pour ce qui est de la question générale de la propriété, d'après nous, deux solitudes sont en train de surgir. Nous avons, d'un côté, les banques, et de l'autre, les sociétés de fiducie et les sociétés de portefeuille. Je sais qu'on a proposé divers chiffres magiques pour ce qui est du seuil de participation et de répartition des actionnaires par catégories. Toutefois, nous n'avons pas de chiffres magiques à

[Text]

Also, Mr. Chairman, the problems of self-dealing are very clear and should not in any respect be underestimated. However, generally speaking, I think that small business, in dealing with the banks so far, have found that despite the fact that the banks are widely-held, we see decision-making concentrated in the hands of a small group of board directors and executives. However, we do not find them necessarily any more benevolent toward small business than we see with more closely-held institutions. Added to that are the possible risks of self-dealing. Therefore there is no theory that suggests the right course here, so practicality must dictate.

Therefore, Mr. Chairman, from the perspective of small business, we would truly like to see as many players in the market as possible. As a result, obviously we are not in favour of 10 per cent ownership ceilings. It is just ludicrous. We simply cannot get involved in that kind of restructuring, given the existing concentration we have in many parts of the industry. However, our bottom line calls for as many true options as possible to be available for the convenience of small business. In that respect, the particular case that comes to mind is that of the trust companies. There is the question that small business would like to see more business lending activity from the trust company than is currently in place. At the moment there are many regulatory restrictions that currently limit the participation of trust companies in that field.

Another issue has been that of the entry of banks into insurance and leasing. We have done quite a bit of polling and research on this issue among our membership and the response has been consistent and unequivocal—that is, that small firms are opposed to the banks entering into these markets. The small firms feel that they have seen the domination of the banks in the lending area. They have not felt that that domination has been beneficial for them. Also, a lot of our members are independent insurance brokers, and they see their own livelihood gravely at risk should the banks enter into this market.

Naturally, the banks have quite a significant distribution mechanism that they have been permitted to develop, largely via past regulatory fiat. As a result, they would have a very compelling market position.

We also see that the banks justify entry into these areas on a price basis, namely that their entry would mean that prices could be lowered for consumers. However, I think we must look at other markets which are dominated by the banks. In those markets, we have never really seen that prices reflect costs, at least not from a small business perspective. I am sure that if you are a large corporation, you can whittle your points above prime down to a very fine margin. However, we do not find that that is the case with the vast majority of small firms. Indeed, more often we see costs that have virtually no relation

[Traduction]

vous proposer. Nous estimons cependant que ce système ne donne pas les résultats escomptés.

De plus, monsieur le président, les problèmes que posent les transactions intéressées sont très réels et ne devraient pas être sous-estimés. Toutefois, en règle générale, je crois que les petites entreprises, dans leurs transactions avec les banques, ont jusqu'à maintenant trouvé que, même si les banques sont des institutions à capital largement réparti, les décisions sont prises par un petit groupe de membres du conseil d'administration. Toutefois, ces derniers ne sont pas nécessairement plus bienveillants envers les petites entreprises que les institutions à nombre limité d'actionnaires. À cela s'ajoutent les risques liés aux transactions intéressées. Par conséquent, on ne peut se laisser guider par les théories dans ce cas-ci, mais seulement le sens pratique.

Par conséquent, monsieur le président, du point de vue des petites entreprises, nous aimerions voir le plus grand nombre possible de joueurs intervenir sur le marché. Nous nous opposons au seuil de participation de 10 p. 100 qui a été fixé. C'est tout à fait ridicule. Nous ne pouvons tout simplement pas entreprendre ce genre de restructuration, compte tenu de la concentration actuelle qui existe dans de nombreux secteurs de l'industrie. C'est pourquoi nous estimons qu'il faudrait pouvoir offrir aux petites entreprises le plus grand nombre d'options possibles. À cet égard, l'exemple qui me vient à l'esprit est celui des sociétés de fiducie. Les petites entreprises souhaiteraient que ces compagnies jouent un plus grand rôle dans le domaine des prêts commerciaux que ce n'est le cas actuellement. Malheureusement, il y a trop de règlements restrictifs qui empêchent les sociétés de fiducie de le faire.

Il est une autre question qui suscite de l'intérêt, soit la présence des banques dans le marché des assurances et de la location. Nous avons effectué beaucoup de recherches et de sondages sur la question auprès de nos membres. Leur réponse a été claire et catégorique: les petites entreprises ne veulent pas que les banques se lancent dans ces marchés. Les petites entreprises ont eu l'occasion de voir le monopole qu'exercent les banques dans le domaine des prêts, et elles jugent que ce monopole ne leur a pas été profitable. De plus, bon nombre de nos membres sont des courtiers qui travaillent à leur compte et ils se sentiraient menacés si les banques étaient autorisées à desservir ce marché.

Bien entendu, les banques ont eu la possibilité de mettre au point un mécanisme de distribution très intéressant, largement par voie de décrets, de sorte que leur position sur le marché serait très intéressante.

Les banques, pour justifier leur incursion dans ce marché, soutiennent qu'elles contribueraient à faire diminuer les prix. Toutefois, je crois qu'il conviendrait de jeter un coup d'œil à la situation qui existe dans les autres marchés dominés par les banques, et où les prix n'ont jamais vraiment reflété les coûts, du moins du point de vue des petites entreprises. Je suis sûr que si vous étiez une grande entreprise et que vous cherchiez à obtenir un prêt, vous pourriez faire réduire de beaucoup l'écart qui sépare les taux d'intérêt du taux préférentiel. Toutefois, la vaste majorité des petites entreprises n'ont pas, elles, la possibilité de le faire. En effet, le plus souvent, les coûts ne reflètent

[Text]

to price but, rather, seem to be charged to the limit that the market will bear.

Therefore, Mr. Chairman, we do not buy this argument that bank entry will lead to lower prices. In the short term that may be the case, but ultimately, as the banks dominate that market, we do not accept that that would continue to be the case since we have never seen that demonstrated anywhere else.

Finally, Mr. Chairman, on the question of federal-provincial regulatory harmonization, I suppose it is probably easier for a camel to go through the eye of a needle, certainly when we see the kinds of differences that exist across the country; and those differences are worsening, partly because of the procrastination of the federal government in doing anything about this area because it is such a contentious area where so many powerful lobbyists with conflicting goals are involved simultaneously. Also, many of the provinces are forging ahead, and will continue to do so.

The problem we see emerging, of course, is that small firms in some parts of the country have much better arrangements in terms of their financing capabilities than those in other parts of the country. We do not see the situation as being particularly beneficial because the regional economies that are the least robust seem to be the ones that are worsening, while those that are most robust are improving. Again, from a regional policy perspective, this cannot be seen as a good thing. Therefore, although we do not have any magic solutions in this case, we would certainly support an increased harmonization. Of course, the first thing that must be done, in our opinion, is for the federal government to make up its mind as to what course it intends to pursue federally, and then the provinces will take those signals accordingly.

Finally, Mr. Chairman, we do not see the changes that we have seen taking place so far as being terribly advantageous to small business. However, they have demonstrated many of the classic symptoms of a partial deregulation of any marketplace. One tends to see transitional difficulties, and we are seeing a lot of those transitional difficulties right now visited on the most captive clientele, which are consumers and, of course, small firms. We do believe, though, that the potential for gains is there down the road. However, we think that we must see some true competition. But, competition is not possible when you have in place an oligopolistic marketplace without some measures—and moral suasion may be sufficient—or monitoring by bodies such as the Superintendent of Financial Institutions, and so on, of the behaviour of the large firms in order to ensure that their market power is not abused.

Therefore, Mr. Chairman, we remain optimistic, but so far we really have not seen a lot of gains. Also, we do feel that there is a role for government in a marketplace that is so heavily concentrated and is likely to continue to be so. Mr. Chairman, we would be happy to answer any questions you may wish to pose.

[Traduction]

pratiquement jamais les prix puisque les banques semblent imposer le maximum de ce que peut absorber le marché.

Par conséquent, monsieur le président, nous rejetons l'argument voulant que l'incursion des banques sur ce marché contribuerait à faire descendre les prix. C'est ce qui risque peut-être de se produire à court terme, mais à la longue, du fait que les banques dominent le marché, nous ne croyons pas que cette tendance se maintiendra puisque cela ne s'est jamais produit dans d'autres domaines.

Enfin, monsieur le président, pour ce qui est de la question de l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale, je suppose qu'il est plus facile de chercher une aiguille dans une botte de foin que d'entreprendre une telle démarche quand on voit les différences qui existent entre les règlements appliqués par les provinces. Ces différences risquent de s'accroître, en partie parce que le gouvernement fédéral tarde à réagir, que cette question est très controversée, et qu'il y a de nombreux lobbyistes aux vues très divergentes qui sont intervenus dans le processus. De plus, bon nombre des provinces ont décidé d'aller de l'avant et continueront de le faire.

Le problème, d'après nous, tient au fait que les petites entreprises dans certaines régions du pays parviennent à conclure des arrangements financiers beaucoup plus avantageux que ne le font d'autres entreprises dans d'autres régions du Canada. Cette situation n'augure rien de bon parce que les économies régionales les moins fortes sont celles qui sont les plus susceptibles de s'affaiblir, et les plus fortes, de prendre de l'essor. Encore une fois, les régions sont loin d'être favorisées par cette situation. Par conséquent, même si nous n'avons pas de solution magique à proposer dans ce cas-ci, nous sommes en faveur d'une plus grande harmonisation des règlements. Bien entendu, à notre avis, le gouvernement fédéral doit avant toute chose décider de l'orientation qu'il entend suivre, et les provinces décideront ensuite ce qu'il convient de faire.

Monsieur le président, les changements qui ont pris place jusqu'à maintenant ne favorisent pas vraiment les petites entreprises. Toutefois, on voit surgir bon nombre des symptômes classiques qui sont reliés à une déréglementation partielle sur le marché. On a tendance à voir surgir des problèmes de transition, problèmes auxquels sont actuellement confrontés la plupart des clients intéressés, c'est-à-dire les consommateurs et, bien entendu, les petites entreprises. Nous croyons toutefois que des gains pourront être réalisés à long terme. Mais pour ce faire, nous devons laisser la place à la concurrence. Or il ne peut y avoir de concurrence dans un marché oligopolistique sans l'adoption de mesures—et un peu de persuasion morale suffirait peut-être—ou sans surveillance quelconque, par exemple par le bureau du surintendant des institutions financières, ainsi de suite, des activités des grandes sociétés, pour éviter tout abus de pouvoir.

Nous restons optimistes, monsieur le président, mais jusqu'à maintenant, les gains se sont faits plutôt rares. Nous estimons que le gouvernement a un rôle à jouer dans un marché où la concentration est très forte et risque de le demeurer. Nous sommes maintenant prêts, monsieur le président, à répondre à vos questions.

[Text]

The Chairman: Thank you very much, Ms. Swift. I am sure I reflect the opinion of all our committee that independent small business is really, in a very major way, the widespread backbone of the country. I think most of us recognize the problems that small businesses encounter in dealing with financial institutions. I am not sure whether all of the regulations in the world will make that much difference to a small businessman when he goes to the manager of a financial institution for a loan. Of course, competition has to be the key, but again there is always the element of risk in every situation that you and I know about. We are very appreciative of having this point of view. Perhaps Senator Kirby would start the questioning.

Senator Kirby: I would refer to your table on page 3 where you talk about business satisfaction. You seem to lump the trust companies together in the second-last line. My question to you is: Do you have them broken down by institution? I ask because the thrust of your argument about banks has to deal, in significant part, with their large bureaucratic decision-making apparatus. We heard earlier today and at other hearings in this committee that the largest trust companies are comparable in size to the banks. Therefore, if size is really the cause of the insensitivity of the major banks, one would presume that your data would show—and again I am taking Canada Trust as an example—that Canada Trust would get rankings more comparable to the banks than rankings comparable to small companies. Do you have that data and is my assumption correct?

Ms. Swift: We do have the data because we basically do all of our surveys on the basis of what institution they are dealing with, so we can rake that up by individual institution. However, I do not have it with me and I do not know the answer to that question, but I can certainly get the answer to you. On many occasions we have difficulty with sample sizes because over 80 per cent of any group of members sampled deals with the banks and we end up with smaller groups. I expect that with this table we had a fairly large sample size of 18,000, so we would probably have lesser difficulty with that.

Senator Kirby: Perhaps if you could let us know that it would be useful. I would also ask you to check, by looking at your data, a second hypothesis which your report does not cover but which I inherently suspect is true. That is, that the sensitivity of a financial institution to small business is less dependent on its size than the extent to which the financial institution understands the region in which it is operating. That reflects my views, but I believe that is the case in general. When I look at your credit unions, it does not surprise me to see that credit unions are essentially regionally-and, indeed, provincially-based institutions. I am wondering—and I guess that it is critical to the public policy questions involved—to what extent is the insensitivity, which I totally believe, size driven versus geography driven. Totally different public policies would be required to deal with the two separate issues. I

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, madame Swift. Je suis sûr que tous les membres du Comité s'entendent pour dire que les petites entreprises constituent, dans une très large mesure, la pierre angulaire de notre pays. La plupart d'entre nous sommes conscients des problèmes auxquels sont confrontées les petites entreprises qui traitent avec les institutions financières. Je ne sais pas si tous les règlements du monde contribueraient à faciliter la tâche de la petite entreprise qui doit contracter un emprunt auprès d'une institution financière. Bien entendu, la concurrence constitue la solution au problème, mais comme nous le savons tous, chaque situation comporte un élément de risque. Nous vous remercions de nous avoir fait part de votre point de vue. Le sénateur Kirby aimerait peut-être commencer à poser des questions.

Le sénateur Kirby: J'aimerais me reporter au tableau de la page 3 où vous parlez de la satisfaction de l'entreprise. Vous semblez à l'avant-dernière ligne avoir mis les compagnies fiduciaires dans la même catégorie. Ma question est la suivante: les avez-vous citées par institution? Si je pose cette question, c'est parce que votre argument à propos des banques porte en grande partie sur leur important processus bureaucratique de prise de décision. Nous avons entendu plus tôt aujourd'hui, ainsi qu'à d'autres audiences de ce comité, que l'importance des plus grandes compagnies fiduciaires est comparable à celle des banques. Par conséquent, si le manque de souplesse des grandes banques s'explique par le fait de leur taille, on pourrait présumer que vos données indiquent—je cite encore ici l'exemple de la société Canada Trust—que cette société se classerait davantage dans la catégorie des banques que dans celle des petites compagnies. Disposez-vous de ces données et me donnez-vous raison?

Mme Swift: Nous n'avons pas ces données étant donné que toutes nos enquêtes portent sur l'institution avec laquelle elles traitent; nous obtenons donc ces données par institution. Toutefois je ne les ai pas avec moi et je ne peux pas répondre pour l'instant à cette question, mais je pourrais vous y répondre. Il arrive souvent que les tailles de l'échantillon nous posent des problèmes. Étant donné que plus de 80 p. 100 de la clientèle visée traite avec les banques, nous aboutissons à des groupes plus petits. Je pense que ce tableau reflète un échantillon de 18 000 personnes, c'est-à-dire un échantillon assez vaste, si bien que nous aurons moins de problèmes.

Le sénateur Kirby: Il serait utile que vous nous envoyiez ces données. J'aimerais également vous demander de vérifier une deuxième hypothèse à laquelle votre rapport ne fait pas allusion, mais qui, d'après moi, serait fondée. Je vous parle ici du fait que la flexibilité d'une institution financière à l'égard de la petite entreprise dépend moins de sa taille que de la compréhension qu'elle a de la région dans laquelle elle se trouve. À mon avis c'est ce qui se produit généralement. Lorsque j'examine vos coopératives de crédit, je ne suis pas surpris de voir qu'il s'agit d'institutions essentiellement régionales et certainement provinciales. Je me demande—et je pense que cette question est essentielle en matière de politiques publiques—jusqu'à quel point ce manque de souplesse dépend de la taille au lieu de la situation géographique de l'institution donnée. Il faudrait instaurer des politiques totalement différentes dans chacun de

[Text]

think an analysis of your data on that specific question would be very helpful.

Ms. Swift: They are very interlinked. The problem comes in separating them. We have concluded that all of the major banks in the country and some of the trust companies are controlled from one city in the country. Therefore, the connection between the market-concentration-size issue is so interlinked with the regional issue that it is very difficult to separate. Of course, frankly, even though your previous witness was from one of the large financial conglomerates and mentioned something at some point about the whole notion of size not really being the question at all, we have found repeatedly that proximity to the marketplace, whether it be a small institution, a linking of a number of small institutions or whatever, is the key. Of course, that is valuable and will continue to be valuable to small business.

The Chairman: Does that apply to several regional Class A chartered banks, some of which have gone out of business?

Ms. Swift: That is the problem. I know that the banks, for example, are often quite smug about their own excellent management and critical of the management of these regional institutions. There is no question that it is bad management, but I do not think our current situation with some large corporate loans, which have gone bad for the Schedule A chartered banks or situations like Latin American lending, were particularly smart decisions either. The problem with regional banks is that they have been regional and most of their assets have been dedicated in reasonably economic volatile things.

The Chairman: While they were operating—and I guess there are still one or two which are still operating in western Canada—did they provide the kind of service and pricing that you compalin the larger banks have not provided? Was there a better element of competition than service?

Ms. Swift: I think we can say, generally, yes. I do not think you can say that was the case in every individual case but on balance, there is no question about it. Regional institutions have demonstrated a sensitivity and a greater willingness to serve the small business community. Some of the problems we have seen—and I am afraid we are in for another economic downturn—resulted in some of our worst regional reactions to the large Schedule A banks during the last recession when we knew that loan portfolios in certain parts of the country were just frozen, whether the justification was there or not. We see very limited willingness to evaluate things on their merits when it is being stage-managed from Toronto, as opposed to having a little more knowledge and sensitivity of both the local and the broader regional economy.

Senator Poitras: You mentioned that people from Quebec were better off because of the caisse populaires. I would point out that there are credit unions in other provinces. Do you see a possibility of improvement for the over-60 Class B banks? How would you improve the service or the conditions of these small firms?

Ms. Swift: We do see a definitely better situation in Quebec. We see it in the data we collect on our service. There are over-

[Traduction]

ces deux cas. Je pense qu'une analyse de vos données à cet égard serait très utile.

Mme Swift: La taille et l'emplacement géographique sont intimement liés. Le problème provient du fait que l'on tente de les dissocier. Nous sommes arrivés à la conclusion que toutes les grandes banques du pays, ainsi que certaines des compagnies fiduciaires, sont contrôlées à partir d'une ville. Par conséquent, le rapport entre le marché-la concentration-la taille est si lié à la question régionale qu'il est difficile de les dissocier. Bien entendu, même s'il s'agit des grands conglomerats financiers, vous avez dit que cette notion de taille n'est pas ce qui est le plus important; pourtant, nous avons vu à plusieurs reprises que ce qui compte le plus c'est la proximité au marché, qu'il s'agisse d'une petite institution ou d'un ensemble de petites institutions. Bien entendu, cet aspect est précieux et continuera à l'être pour la petite entreprise.

Le président: Cela s'applique-t-il à plusieurs banques à charte régionales de l'annexe A dont certaines ont fait faillite?

Mme Swift: C'est le problème. Je sais que les banques, par exemple, sont souvent satisfaites de l'excellence de leur gestion et critiques à l'égard de celle des institutions régionales. Il ne fait aucun doute que la gestion laisse à désirer, mais je ne pense pas non plus qu'il ait été particulièrement intelligent de consentir certains grands prêts à des sociétés, qui ont mal tourné pour les banques à charte de l'annexe A, ou de consentir des prêts à l'Amérique latine. Le problème des banques régionales provient du fait qu'elles sont régionales et que la plupart de leurs actifs sont dédiés à des entreprises économiques raisonnablement transitoires.

Le président: Lorsqu'elles fonctionnaient—et j'imagine qu'il en reste encore une ou deux dans l'ouest du Canada—offraient-elles les services et les prix que les grandes banques n'offraient pas? Y avait-il un élément de la concurrence meilleur que le service?

Mme Swift: Je pense qu'en général nous pouvons répondre par l'affirmative, mais je ne crois pas que l'on puisse affirmer que tel était le cas pour toutes. Les institutions régionales ont manifesté une certaine souplesse à l'égard de la petite entreprise ainsi qu'une plus grande volonté de la servir. Certains des problèmes que nous avons connus—et je crains que nous n'entrions dans une nouvelle phase de récession économique—ont entraîné les pires réactions régionales vis-à-vis des banques de l'annexe A au cours de la dernière récession, lorsque nous savions que les portefeuilles de prêts dans certaines régions du pays étaient gelés, à tort ou à raison. La volonté d'évaluer les choses selon leurs mérites se manifeste peu lorsque tout est orchestré à partir de Toronto alors qu'une meilleure connaissance de l'économie locale et régionale le permettrait.

Le sénateur Poitras: Vous avez dit que les gens du Québec étaient mieux servis grâce aux caisses populaires. J'aimerais souligner qu'il existe des coopératives de crédit dans d'autres provinces. Entrevoyez-vous une amélioration pour les quelque 60 banques de l'annexe B? Comment amélioreriez-vous le service ou la situation de ces petites firmes?

Mme Swift: La situation du Québec est évidemment meilleure. C'est ce que reflètent les données que nous réunissons

[Text]

all better financing conditions and overall greater satisfaction levels.

However, it is very difficult to generalize in this area because the situation respects and we are faced with a fait accompli in that market that is not able to be duplicated elsewhere. Although there are credit unions elsewhere in the country, in Quebec the caisses populaires have 20 per cent of the small business money market and you do not see that anywhere else in the country. They have a unique kind of presence in business lending in that province. I would love to see that happen elsewhere, but I do not have any easy answer as to how you can create and distribute the cost of doing that. It has to happen over a long period of time, and that is why I am saying it is unfortunate but realistic that we are stuck with the kind of market concentration in most of the regions nationally in this country that we have right now. I do not see a feasible way of getting more competition in the short term. I think that in the long term trust companies are a possibility, as are credit unions. Credit unions are making some rather tentative forays into being more active in small business lending.

Senator Poitras: What about Schedule B banks?

Ms. Swift: They are basically doing nothing, or a minimal amount, in this regard. They tend to be hitting the middle market which, frankly, tends to be pretty well served as it is. The smallest part of the market is, as with most markets, the most difficult to get at and the most poorly served.

In the regulations that first applied to the Schedule B banks there was a requirement for financing in the mid-sized market. That was removed about a year and a half ago. Initially I did not think that that would have a large effect on our membership because I did not think they were doing much of it in the first place, but we actually did receive a number of complaints to the effect that when that requirement was lifted the B banks were backing out of even the mid-sized market very rapidly. They are not making any kind of an attempt. They are cream skimming. I am sure you have been told that by the large institutions. From all the evidence we can see, that is true. They have come in, taken the highest profit segment of the business and they are totally ignoring the small business community.

They could be required to serve that market but, frankly, we do not find that to be a productive means. If it is not market driven, it does not work. We do not consider that to be a solution. I think our biggest hopes for any type of improvement in competition is credit union trust company types of expansion of commercial lending powers. That will happen very slowly. They should not enter the business quickly because, at the moment, expertise takes time to develop and we do not feel we need a lot of inexperienced people who do not know what they are doing in this marketplace.

Senator Simard: You said that there were some aspects of deregulation that led to higher costs. What are they?

[Traduction]

sur notre service. Les conditions de financement sont en général meilleures, de même que la satisfaction de la clientèle.

Il est toutefois difficile de généraliser dans ce domaine, étant donné que la situation au Québec évolue depuis plusieurs années. À de nombreux égards, c'est un fait de culture et nous sommes en présence d'un fait accompli dans ce marché qui ne peut être reproduit ailleurs. Même s'il existe des coopératives de crédit ailleurs dans le pays, les caisses populaires détiennent au Québec 20 p. 100 du marché financier de la petite entreprise. Cela ne se voit nulle part ailleurs au pays. Les caisses populaires ont une présence unique en matière de prêt à l'entreprise dans la province. J'aimerais que cette situation se reproduise ailleurs, mais je ne peux pas vous dire comment la susciter. Cela prend beaucoup de temps et c'est la raison pour laquelle je dis qu'il est malheureux, mais réaliste, de conclure que nous n'avons pas le choix et qu'il faut bien accepter le genre de concentration de marché dans la plupart des régions du pays. Je ne vois pas comment obtenir davantage de concurrence à court terme. Je pense qu'à long terme, les compagnies fiduciaires offrent des perspectives, tout comme les coopératives de crédit. Les coopératives de crédit commencent à tenter quelques incursions dans le domaine des prêts à la petite entreprise.

Le sénateur Poitras: Qu'en est-il des banques de l'Annexe B?

Mme Swift: Elles ne font pratiquement rien dans ce domaine. Elles tendent à viser le marché intermédiaire qui est déjà bien desservi. Comme dans le cas de la plupart des marchés, c'est la plus petite part du marché qu'il est difficile d'obtenir et qui est la moins desservie.

Les premiers règlements applicables aux banques de l'Annexe B exigeaient le financement du marché intermédiaire. Cette exigence a été supprimée il y a un an et demi à peu près. Je n'avais pas initialement pensé que cela aurait un effet sur les membres de notre association étant donné qu'à mon avis, ces banques ne faisaient pas grand chose, mais nous avons en fait reçu plusieurs plaintes au sujet de leur retrait très rapide du marché intermédiaire, à partir de ce moment-là. Elles ne tentent rien. Elles font de l'écramage. Je suis sûre que les grandes institutions ont dit la même chose. Tout prouve que tel est le cas. Les banques se sont approprié le segment le plus profitable tout en ignorant totalement la petite entreprise.

On pourrait exiger qu'elles desservent ce marché, mais franchement, nous ne pensons pas que cela serait productif. Il faut en effet être axé sur le marché pour fonctionner. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse d'une solution. Je pense que pour améliorer la concurrence, il faudrait que les coopératives de crédit et les compagnies fiduciaires aient de plus vastes pouvoirs de crédit commercial. C'est ce que nous espérons. Cela se fera très lentement. Elles ne devraient pas s'y lancer trop rapidement, car l'expertise nécessaire ne se crée pas du jour au lendemain et nous n'avons certainement pas besoin de personnes inexpérimentées qui ne connaissent pas ce marché.

Le sénateur Simard: Vous avez dit que certains aspects du décloisonnement entraînent une augmentation des coûts. Pouvez-vous préciser?

[Text]

Ms. Swift: Service charges? What aspects of deregulation?

Senator Simard: Right.

Ms. Swift: I think it is more the level of competition that has been worldwide, not just in Canada. Letting the schedule B banks in made incursions into some of the bank markets where their profit margins were relatively high, such as the large corporate lending area, for example. As a result, we have found that the loss of those profit margins has led banks to deal more, as they would say, on a cost-for-service basis.

Senator Simard: To the active market.

Ms. Swift: That is right, and both consumers and small businesses—

Senator Simard: And the rural aspect?

Ms. Swift: Rural more so than urban, but even in urban markets you see hefty service charges. During the whole service charge debate we heard increases of 100 per cent from year to year from some of our members. That is just a symptom. It is a problem area, and we do not see it getting better because gone are the days when the banks had large deposits on which they were paying very little interest.

Senator Simard: So you are saying that the big corporate giants or institutions have an advantage?

Ms. Swift: Everyone is competing for their business. No one is competing to service Joe Blow small business person.

Senator Simard: You have probably seen the effects of the caisses populaires in New Brunswick and Saskatchewan; in French New Brunswick you would probably see the same phenomenon.

Ms. Swift: Somewhat, although not anywhere as near developed.

Senator Simard: They are active there. A number of manufacturing firms are members of your association.

Ms. Swift: There are about 13,000 of them.

Senator Simard: I have not checked lately, but in Atlantic Canada the banks had active clients—I am talking about New Brunswick specifically—and they made sure they gave loans subject to a government guarantee. Is this still a factor? Are any of your members complaining about that?

Ms. Swift: You are talking about the Small Business Loans Act in particular?

Senator Simard: Yes.

Ms. Swift: Are you talking about any particular aspect of it?

Senator Simard: You reached a stage where the banks would not take a risk for many years. I am talking about the

[Traduction]

Mme Swift: Voulez-vous parler des frais de service?

Le sénateur Simard: Oui.

Mme Swift: Je pense que cette augmentation s'explique davantage par la concurrence à l'échelle mondiale, pas seulement au Canada; elle s'explique par le fait que les banques de l'Annexe B ont pu faire des incursions dans certains des marchés bancaires où leurs marges de profit étaient relativement élevées, comme par exemple, dans le domaine des prêts aux grandes entreprises. Si l'on en croit les banques, c'est à cause de la perte de ces marges de profit qu'elles ont davantage recours aux frais de service.

Le sénateur Simard: Dans le cadre du marché actif.

Mme Swift: C'est exact—les consommateurs, comme la petite entreprise.

Le sénateur Simard: Quelle est la situation des zones rurales?

Mme Swift: Elle est pire que dans les villes, alors que même dans les marchés urbains les frais de service sont élevés. Au cours du débat sur les frais de service, certains de nos membres nous ont parlé d'augmentations de l'ordre de 100 p. 100 d'une année à l'autre. C'est symptomatique. C'est d'ailleurs un problème pour lequel je n'entrevois pas de solution, étant donné que l'époque où les banques avaient d'importants dépôts pour lesquels elles ne payaient que très peu d'intérêt est bel et bien révolue.

Le sénateur Simard: Voulez-vous dire que les géants de la finance sont avantagés?

Mme Swift: Tout le monde se bat pour obtenir une part de leur marché. Personne ne se bat pour obtenir le marché de la petite entreprise.

Le sénateur Simard: Vous connaissez sans doute le rôle des caisses populaires au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan; dans la partie francophone du Nouveau-Brunswick, vous assisteriez probablement au même phénomène.

Mme Swift: En quelque sorte, bien que cela n'ait pas la même ampleur.

Le sénateur Simard: Elles sont actives. Plusieurs usines de fabrication sont membres de votre association.

Mme Swift: Environ 13 000.

Le sénateur Simard: Je ne l'ai pas vérifié dernièrement, mais dans la région atlantique du Canada, les banques avaient des clients actifs. Je veux parler du Nouveau-Brunswick en particulier. Elles s'assuraient donc de leur consentir des prêts sous réserve d'une garantie du gouvernement. Ce facteur entre-t-il encore en jeu? Certains de vos membres s'en plaignent-ils encore?

Mme Swift: Voulez-vous parler de la Loi sur les prêts aux petites entreprises?

Le sénateur Simard: Oui.

Mme Swift: Faites-vous allusion à un point précis?

Le sénateur Simard: Les banques avaient atteint un point où pendant de nombreuses années, elles n'ont plus voulu prendre

[Text]

period from 1975 to 1985. Is this still a factor? Are the institutions still insisting on government guarantees?

Ms. Swift: We have a lot of recommendations on the Small Business Loans Act in particular, which I would be very happy to send you, because that is in and of itself an area that needs substantial reform. Yes, it is true. The SBLA, as it currently operates, offers an 85 per cent government guarantee, but the problem is that there is a limit on the interest rate that the banks can charge. As a result, they tend to accept a lower interest rate.

Senator Simard: But assuming your risk.

Ms. Swift: Yes, the risk is very low, but they are supposed to evaluate it on market criteria nonetheless. The SBLA does not work well for small businesses, and, yes, of course the banks use it as a means of reducing their own risk. It needs reform very badly—but that is a topic for another day I suspect.

The Chairman: What about the level of small business satisfaction with the Federal Business Development Bank?

Ms. Swift: We do not find that the FBDB serves our market particularly well.

The Chairman: Is that not why it was basically set up?

Ms. Swift: Originally, yes, but it is interesting how even government players enter this marketplace. They gravitate to the profitable segment of the market, and the lower end continues not being served. In in study after study that we have done, the results are appallingly consistent over time despite the activity of the FBDB and SBLA.

The Chairman: So there is not a good or high level of satisfaction?

Ms. Swift: Not particularly. We have very few members who deal with them. It is generally conceded that there are certain things that the FBDB does reasonably well; but in terms of lending, you are right, their original purpose was to serve where the market is not, otherwise why does it exist? But indeed we find that it tends to be in the mid market as well. If you look at its financial statements you will notice that it is making money now. Frankly, why should the FBDB be making money? If they are in the business of making a profit, then we do not need a government institution. Of course, they have a regional mandate as well that is driven more by politics than by small business economics, which is, of course, up to the government.

The Chairman: Why should they not make money?

Ms. Swift: They should break even. I am not saying they should lose money, but if they make money in their business, then the market should be serving that segment. There is no reason for government to be in areas to make a profit. If we wanted to have a centrally planned economy, I guess we would, but I do not think we do; and, frankly, we feel that the government should be where the market is not, and the market is in the mid market segment right now. It is still the smaller, younger, new firms that need the help, and research shows

[Traduction]

de risque. Je parle ici des années 1975 à 1985. Est-ce toujours un facteur important? Les institutions exigent-elles toujours des garanties du gouvernement?

Mme Swift: Nous avons beaucoup de recommandations à propos de la Loi sur les prêts aux petites entreprises en particulier; je serais très heureuse de vous les transmettre, car il s'agit d'un domaine qui a besoin d'être modifié en profondeur. Oui, c'est exact. La PPE offre actuellement une garantie du gouvernement de 85 p. 100. Le problème provient de l'imposition aux banques d'une limite en matière de taux d'intérêt. Elles tendent donc à accepter un taux d'intérêts plus bas.

Le sénateur Simard: Tout en assumant le risque.

Mme Swift: Oui, le risque est très peu élevé, mais elles sont censées l'évaluer selon les critères du marché. La PPE ne fonctionne pas très bien pour la petite entreprise et bien entendu, les banques s'en servent pour réduire leur part de risque. Cette réforme est très nécessaire, mais je pense que c'est une question qui devrait faire l'objet d'un autre débat.

Le président: Jusqu'à quel point la petite entreprise est-elle satisfaite de la Banque fédérale de développement?

Mme Swift: Nous ne pensons pas que la BFD desserve très bien notre marché.

Le président: N'est-ce pas pour votre marché qu'elle a été instituée?

Mme Swift: À l'origine, oui, mais il est intéressant de voir la façon dont le gouvernement pénètre ce marché. Il concentre ses efforts sur le segment profitable du marché, faisant peu de cas du reste. D'après les nombreuses études que nous avons faites, les résultats continuent à être consternants en dépit de l'existence de la BFD et de la PPE.

Le président: La petite entreprise n'est donc pas vraiment satisfaite?

Mme Swift: Pas vraiment. Un nombre très restreint de nos membres traitent avec elle. Il est généralement admis que la BFD est une assez bonne banque dans certains domaines; en ce qui concerne les prêts toutefois, vous avez raison, elle devait à l'origine desservir le marché qui était laissé pour compte. Pourquoi, sinon, existerait-elle? Nous trouvons qu'elle tend également à viser le marché intermédiaire. Si vous examinez ses états financiers, vous verrez qu'elle fait de l'argent. Vraiment, pourquoi la BFD devrait-elle faire de l'argent? Si tel est son but, nous n'avons pas besoin d'une institution gouvernementale. Bien entendu, son mandat régional est davantage déterminé par la politique du gouvernement que par l'économie de la petite entreprise.

Le président: Pourquoi ne devrait-elle pas faire d'argent?

Mme Swift: Elle devrait faire ses frais. Je ne dis pas qu'elle devrait perdre de l'argent, mais si elle en fait, elle devrait desservir cette part du marché. Il n'y a aucune raison que le gouvernement intervienne dans certains domaines pour réaliser des profits. Nous l'accepterions dans la mesure où nous voudrions une économie à planification centralisée, mais je ne pense pas que ce soit ce que nous recherchons. Nous pensons au contraire que le gouvernement devrait desservir le marché qui est laissé pour compte et qui pour l'instant est le marché intermédiaire.

[Text]

time after time that if they are helped in their first couple of years and they make it through that period, they tend to go on to be quite productive contributors to the economy. We feel that where the market is not is where the government should step in, and the SBLA reform that I mentioned earlier would serve that purpose.

The Chairman: Ms. Swift, we thank you very much for what you have given us today. You have certainly been an expert witness on behalf of a very important segment of the business community. We are very pleased to have your remarks on our record. Thank you very much.

Ms. Swift: Thank you very much. It was our pleasure.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Ce sont toujours les firmes plus petites, plus jeunes et nouvelles qui ont besoin d'aide. Tous les travaux de recherche indiquent que lorsqu'elles reçoivent de l'aide les deux premières années et qu'elles tiennent le coup, elles tendent à contribuer très fortement à l'économie. Nous pensons que le gouvernement devrait intervenir dans ce marché et que la réforme de la PPE à laquelle je faisais allusion plus haut lui permettrait de le faire.

Le président: Mme Swift, nous vous remercions de votre présentation. Vous êtes sans aucun doute une experte et représentez parfaitement un élément essentiel du monde des affaires. Nous sommes heureux d'inscrire vos observations dans notre compte rendu. Merci beaucoup.

Mme Swift: Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de témoigner devant vous.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Power Financial Corporation:

Mr. James W. Burns, Chairman and Chief Executive Officer;
Mr. Edward Johnson, Vice-President, Secretary and General Counsel.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Ms. Catherine Swift, Vice-President Research, Chief Economist;
Mr. Ted Mallet, Research Analyst.

De la Corporation financière Power:

M. James W. Burns, président du conseil et chef de la direction;
M. Edward Johnson, vice-président, et secrétaire.

De La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

Mme Catherine Swift, vice-présidente des recherches et économiste en chef;
M. Ted Mallett, analyste.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, January 23, 1990

Issue No. 16

First proceedings on:

Bill C-13, An Act to authorize
the divestiture of Nordion
International Inc. and Theratronics
International Limited

Twelfth Proceedings on:

Study of Canadian Financial
Institutions

APPEARING:

The Honourable John McDermid, P.C., M.P.
Minister of State
(Privatization and Regulatory Affairs)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mardi 23 janvier 1990

Fascicule n° 16

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-13, Loi portant autorisation
de l'aliénation de Nordion International Inc.
et de Theratronics International Limitée

Douzième fascicule concernant:

Étude des institutions financières canadiennes

COMPARAÎT:

L'honorable John McDermid, c.p., député
Ministre d'État
(Privatisation et affaires réglementaires)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Poitra
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Poitra
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Poitras, seconded by the Honourable Senator David, for the second reading on the Bill C-13, An Act to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratonics International Limited."

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

On motion of Senator Doody, bill referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Poitras, appuyé par l'honorable sénateur David, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratonics International Limitée.»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Sur la motion du sénateur Doody, le projet de loi est renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 JANVIER 1990
(16)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la pièce 257-S, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Sydney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Kolber, Olson, Poitras et Simard. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Phillips.

Aussi présents: Du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Également présent: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: L'honorable John McDermid, c.p., député, ministre d'État, Privatisation et Affaires réglementaires.

Témoins:

De Nordion International Inc.:

M. Paul O'Neill, président.

De Theratronics International Limitée:

M. Frank Warland, président.

Du Syndicat de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC):

M. Frank Amyot.

Du Syndicat «Chemical and Energy Workers»:

M. Rino Nichele.

Du ministère d'État, Privatisation et Affaires réglementaires:

M^{me} Clare Scullion, conseiller principal, Services du contentieux;

Mr. Dick Welch, directeur de groupe (législation);

M. Léo Konomis, directeur de groupe (Air Canada).

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Peter C. Hirst, président;

M. James A. Brierley, vice-président;

M. Horace W. McCubbin, président du Comité pour le développement du rôle de l'actuaire en évaluation.

M. Brian Wooding, directeur exécutif.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-13, Loi portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratronics International Limitée.

L'honorable John McDermid fait une déclaration et répond aux questions.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 23, 1990
(16)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in Room 257-S, the East Block, the Chairman, the Honourable Senator Sydney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Kolber, Olson, Poitras and Simard. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Phillips.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wroebel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable John McDermid, P.C., M.P., Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs).

Witnesses:

From Nordion International Inc.:

Mr. Paul O'Neill, President.

From Theratronics International Ltd.:

Mr. Frank Warland, President.

From the Public Service Alliance of Canada (PSAC):

Mr. Frank Amyot.

From the Chemical and Energy Workers Union:

Mr. Rino Nichele.

From the Ministry of State, Privatization and Regulatory Affairs:

Mrs. Clare Scullion, Senior Counsel, Legal Services;

Mr. Dick Welch, Group Executive (Legislation);

Mr. Léo Konomis, Group Executive (Air Canada).

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Peter C. Hirst, President;

Mr. James A. Brierly, Vice President;

Mr. Horace W. McCubbin, Chairman of the Committee to Develop the Role of the Valuation Actuary;

Mr. Brian Wooding, Executive Director.

Pursuant to its Order of Reference of December 20, 1989, the Committee gave consideration to Bill C-13, An Act to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Limited.

The Honourable John McDermid made a statement and answered questions.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le projet de loi C-13, Loi portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratronics International Ltée, soit renvoyé sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son Ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes dans le contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions.

Les témoins de l'Institut canadien des actuaires font une déclaration et répondent aux questions.

À 13 h 05, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Buckwold moved that Bill C-13, An Act to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Limited, be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Pursuant to its Order of Reference of October, 1989, the Committee resumed consideration of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from the Canadian Institute of Actuaries made a statement and answered questions.

At 1:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité par interim

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-13, to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Limited, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill; and to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to welcome back the members of our committee to continue the arduous labours that are involved in the Banking, Trade and Commerce Committee. We have before us today Bill C-13, to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Ltd. Appearing before us on that reference is the Honourable John McDermid, Minister of State for Privatization and Regulatory Affairs. He is accompanied by his officials.

As you are aware, Mr. Minister, our procedure is to ask you for an opening statement, following which you will be prepared to answer the piercing questions of this group of astute members of the committee. Following Mr. McDermid we will hear from witnesses from Nordion International Inc. and Theratronics International Ltd., from the Public Service Alliance of Canada and from the Energy and Chemical Workers Union. I point out to the members of the committee that we have a lot of witnesses to hear from this morning, and that following this particular study we will hear from the Canadian Institute of Actuaries on the continuing study of Canadian financial institutions. I should like to be finished with Bill C-13 by 12:15, if that is possible, and then move on to the next group.

Mr. McDermid, you have the floor.

The Honourable John McDermid, Minister of State, Privatization and Regulatory Affairs: Honourable senators, first let me say that I welcome the opportunity to appear before you to discuss the contents of this legislation. I will keep my opening remarks brief so that the committee can utilize as much time as possible for questions and, of course, hear the other witnesses.

I have with me at the table today, seated to my left, Clare Scullion, the Senior Counsel of Legal Services. Seated to my right is Mr. Dick Welch, Group Executive (Legislative). With me also is Mr. Leo Konomis, who is a Group Executive and has acted as an advisor to me not only on this transaction but on Air Canada, I might add.

First, I will address the nature of these two crown corporations; and, secondly, I will outline briefly the key elements of the legislation which will permit their full entry into the private sector.

Nordion International and Theratronics International were previously divisions of Atomic Energy of Canada. Almost one

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 janvier 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et Theratronics International Ltée, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi et poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sydney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je suis heureux de souhaiter à nouveau la bienvenue aux membres du Comité des banques et du commerce qui poursuit la tâche ardue qui lui a été confiée. Le Comité est saisi aujourd'hui du projet de loi C-13, portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratronics International Ltée. Dans le cadre de cette étude comparaît l'honorable John McDermid, ministre d'État à la Privatisation et aux Affaires réglementaires. Il est accompagné par ses collaborateurs.

Je vous rappelle notre procédure, monsieur le ministre. Après avoir fait une déclaration liminaire, vous devrez être prêt à répondre aux questions judicieuses de ce fin groupe qui constituent les membres du Comité. Après M. McDermid, nous entendrons les témoignages des représentants de Nordion International Inc. et Theratronics Ltée, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie. Je signale aux membres du Comité que nous avons de nombreux témoins à entendre ce matin, et qu'après avoir terminé l'examen de ce projet de loi, nous recevrons le témoignage de l'Institut canadien des actuaires dans le cadre de la poursuite de notre étude des institutions financières canadiennes. Si possible, je voudrais que nous terminions la discussion du projet de loi C-13 vers midi et quart, pour passer ensuite à l'autre groupe.

Monsieur McDermid, vous avez la parole.

L'honorable John McDermid, ministre d'État, Privatisation et Affaires réglementaires: Honorables sénateurs, je voudrais dire tout d'abord que je suis heureux de pouvoir comparaître devant le Comité pour discuter de la teneur de ce projet de loi. Mes observations liminaires seront brèves pour permettre au Comité de consacrer un maximum de temps aux questions ainsi, bien entendu, qu'aux autres témoins.

Je vais vous présenter mes collaborateurs qui m'accompagnent aujourd'hui. À gauche, Claire Scullion, avocat principal des Services juridiques. À ma droite se trouve M. Dick Welch, chef de groupe (Secteur législatif). Je suis également accompagné par M. Leo Konomis, chef de groupe, qui m'a conseillé non seulement dans le cadre de cette transaction, mais également pour la vente d'Air Canada.

Je voudrais tout d'abord dire quelques mots sur ces deux sociétés d'État; je décrirai ensuite brièvement les principales dispositions de ce projet de loi qui leur permettront de s'intégrer pleinement au secteur privé.

Les sociétés Nordion International et Theratronics International étaient auparavant des divisions de l'Énergie atomique

[Text]

and a half years ago they were transferred to the Canada Development Investment Corporation in preparation for subsequent privatization.

Both companies operate in the field of medical technology and both have made important contributions to the advancement of medical science.

Nordion has developed industrial sterilization systems and medical diagnostic products. The company is also a major supplier of radioisotopes and finished radiopharmaceuticals which are used in medical treatment and research, as well as for a number of manufacturing and agricultural applications.

Theratronics manufactures and provides support services for cobalt radiotherapy treatment equipment.

Both corporations are very active in international marketing and sales. In fact, over 90 per cent of their combined sales are in export markets. For the fiscal year ending 1988, those sales amounted to something in the order of \$130 million.

This is not a large amount of money when it comes to some of the things that we discuss around these tables, but it is an important aspect of Canada's high-tech exports, particularly in the biotechnology sector.

The 700 people employed by the two corporations are dependent for their future employment on the ability of Nordion and Theratronics to compete effectively in this international marketplace. To ensure that Nordion and Theratronics can build on these achievements and take the next step toward future growth and expansion there is simply no choice but to recommend their privatization.

The legislation which this committee is now examining balances very well the future interests of the two companies with the interests of their employees and the Canadian public at large.

The legislation is relatively simple in its scope. First, it authorizes the Canada Development Investment Corporation to sell or otherwise dispose of its shares in Nordion and Theratronics in a manner to be approved by the governor-in-council.

A number of conditions are imposed on the sale of Nordion and Theratronics, including restricting the aggregate of non-resident shares to no more than 25 per cent of voting shares issued in the case of Nordion and 49 per cent in the case of Theratronics. This will ensure that ownership and control of new technologies remain in the hands of Canadians.

Such things as the requirement to ensure that services continue to be provided in both official languages will be accomplished through the purchase and sale agreements negotiated for both companies.

The conditions of sale for both Nordion and Theratronics will be designed to ensure that the concerns of employees are addressed and resolved. For example, current terms and conditions of employment will remain in effect, as will current bargaining agreements and agents.

[Traduction]

du Canada. Il y a environ un an et demi, elles ont été transférées à la Corporation de développement des investissements du Canada, en vue d'être privatisées par la suite.

Les deux entreprises œuvrent dans le domaine de la technologie médicale et ont toutes deux contribué de manière importante au progrès de la science médicale.

Nordion a mis au point des systèmes de stérilisation industriels et de produits de diagnostic médical. La société est également un important fournisseur de radio-isotopes et de produits finis radiopharmaceutiques, utilisés pour le traitement médical et la recherche, ainsi que pour certaines applications dans les secteurs manufacturier et agricole.

Theratronics fabrique du matériel de traitement par radiothérapie au cobalt et fournit les services de soutien à cet égard.

Les deux sociétés ont été très actives sur le marché international pour ce qui est des ventes. En fait, plus de 90 p. 100 de leurs ventes globales sont destinées aux marchés d'exportation. Pour l'année financière se terminant en 1988, ces ventes ont représenté près de 130 millions de dollars.

Il ne s'agit pas d'une somme très importante comparé à certains projets dont nous discutons dans ce genre de comité, mais cela compte pour beaucoup dans les exportations canadiennes de technologies de pointe, surtout dans le secteur de la biotechnologie.

L'emploi futur des 700 personnes employées par ces deux sociétés dépend de la mesure dans laquelle Nordion et Theratronics sauront soutenir efficacement la concurrence sur le marché international. Pour garantir que Nordion et Theratronics puissent miser sur ces réalisations et franchir une nouvelle étape sur la voie de la croissance et de l'expansion, la seule option possible est de recommander leur privatisation.

Le projet de loi dont le Comité est saisi tient compte de façon très judicieuse à la fois des intérêts futurs des deux sociétés et de ceux de leurs employés, ainsi que des canadiens en général.

La portée du projet de loi est relativement simple. Tout d'abord, il autorise la Corporation de développement des investissements du Canada à vendre ou aliéner sous toute autre forme, aux conditions approuvées par le gouverneur en conseil, les actions de Nordion et de Theratronics qu'elle détient.

Certaines conditions sont imposées à la vente de ces deux sociétés, par exemple des restrictions sur le nombre global d'actions pouvant être vendues à des non-résidents, soit au plus 25 p. 100 des actions avec droit de vote émises dans le cas de Nordion et 49 p. 100 pour ce qui est de Theratronics. Cette disposition garantira que la propriété et le contrôle des nouvelles technologies resteront aux mains des Canadiens.

Certaines dispositions comme l'exigence voulant que les services continuent d'être offerts dans les deux langues officielles, seront prévues dans les contrats de vente et d'achat négociés pour les deux sociétés.

Les conditions de vente de Nordion et de Theratronics seront conçues de façon à garantir que les préoccupations des employés sont prises en compte et résolues. Par exemple, les modalités d'emploi actuelles resteront en vigueur, au même

[Text]

Pension plans will be required that at a minimum meet the standards prescribed by the Pension Benefits Standards Act. All employees will have the option of transferring the benefits of their current plans into whatever new plans are established. Of course, employees will also be able to choose from a wide range of available options in determining what they wish to do with their existing pension benefits.

The privatization of these two companies will include provisions for employee share ownership. Theratronics employees have been offered a first opportunity to purchase their company. Nordion employees will be able to purchase a minority interest in their company at a 10 per cent discount. They can also submit a bid for 100 per cent of Nordion as part of the bidding process and will receive a 5 per cent preference on price.

I understand that the employees of Nordion will be submitting a bid for Nordion.

When employees are committed enough to invest their own money in the future of their company, I think you will agree that you have the basis for a successful company.

Apart from protecting the interests of employees, health and safety issues seem to be the most important areas of focus every time the government announces new privatization. Frankly, I am not really sure why this is the case because there is no direct relationship between the ownership of a company—whether it be owned by the government or the private sector—and its requirement to operate within the laws governing health and safety in our country.

Nordion and Theratronics are both subject to a regulatory environment that is encompassing and exacting, to say the least.

The Atomic Energy Control Board, Transport Canada, Health and Welfare Canada's Bureau of Radiation and Medical Devices and Environment Canada are just a few of the national agencies involved in defining employee health and safety procedures, shipping requirements, environmental protection, and so on. None of these requirements will change simply because ownership changes.

Finally, there always seems to be an argument against privatization that suggests that if the company or companies concerned are making a profit, government should keep them and thus keep the profit.

It should be obvious that the sale price fully reflects the expected future profits of the firm. By selling a crown corporation the government, and hence Canadian taxpayers, benefit immediately from the proceeds of the sale rather than receiving the benefits over a number of years. The new owners, in turn, have the incentive to increase the profitability of the company by developing new technologies and products. Canada becomes the net beneficiary through new job oppor-

[Traduction]

titre que les conventions collectives actuelles et les agents de négociation en poste le resteront.

Les régimes de pension devront au moins se conformer aux normes prévues dans la Loi sur les normes des prestations de pension. Tous les employés auront le choix de transférer les prestations de leur régime actuel dans les nouveaux régimes qui seront créés, le cas échéant. Bien entendu, les employés pourront également choisir parmi un vaste éventail d'options pour déterminer ce qu'ils veulent faire de leurs prestations de pension actuelles.

Les conditions de privatisation de ces deux sociétés comporteront des dispositions prévoyant la participation des employés au capital-actions. On a offert aux employés de Theratronics une première option pour acheter leur société. Les employés de Nordion pourront acheter une participation minoritaire dans leur société en profitant d'un rabais de 10 p. 100. Ils pourront également faire une offre en vue d'acquérir 100 p. 100 des actions à un taux préférentiel de 5 p. 100 plus bas que le prix du marché.

Je crois savoir que les employés de Nordion vont soumettre une offre pour acheter leur société.

Lorsque des employés sont suffisamment déterminés pour investir leur argent personnel dans l'avenir de leur société, vous conviendrez sans doute que cela augure très bien pour l'avenir de celle-ci.

Outre la protection des intérêts des employés, les questions de santé et de sécurité semblent être au centre des préoccupations chaque fois que le gouvernement annonce une nouvelle privatisation. En toute franchise, je ne comprends pas pourquoi, car il n'y a aucun lien direct entre la propriété d'une société—qu'elle appartienne au gouvernement ou au secteur privé—et l'obligation qui lui incombe de respecter, dans le cadre de ses activités, la législation canadienne relative à la santé et à la sécurité.

Nordion et Theratronics fonctionnent toutes deux dans un milieu réglementaire qui est pour le moins vaste et astreignant.

La Commission de contrôle de l'énergie atomique, Transports Canada, le Bureau de la radioprotection et des instruments médicaux, de Santé et Bien-être social Canada, et Environnement Canada comptent parmi les organismes nationaux chargés de définir les procédures de santé et de sécurité touchant les employés, les conditions d'expédition, la protection de l'environnement et ainsi de suite. Aucune de ces exigences ne sera remise en question à cause du transfert de propriété.

Enfin, certains semblent s'opposer à la privatisation sous prétexte que si la ou les sociétés en cause sont rentables, le gouvernement devrait les conserver et empocher les bénéfices.

Il est évident que le prix de vente tient pleinement compte des bénéfices anticipés de l'entreprise. En vendant une société d'État, le gouvernement et, partant, les contribuables canadiens profitent immédiatement du produit de la vente, au lieu d'en tirer des avantages au bout de quelques années. Les nouveaux propriétaires, quant à eux, sont incités à accroître la rentabilité de l'entreprise en mettant au point de nouvelles techniques et de nouveaux produits. Le Canada est alors le

[Text]

tunities and new technologies that, in turn, create other opportunities.

As your committee deliberates on this legislation this morning, I would urge you to keep in mind that we are looking for purchasers who have the same point of view as I have just articulated. We want a commitment to these companies and to their employees, and a commitment to pursue product and marketing excellence. Any less would not be fair to the distinguished history of Nordion and Theratronics.

Thank you for your patience. I am now at your disposal for discussion and questions from committee members.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McDermid. I have a question for the information of the committee and then I will call on Senator Ottenheimer to start the questions.

Do you have prospective purchasers in mind? Have you been approached by any companies? Could you also indicate, without disclosing any financial information that would be detrimental or prejudicial to the sale, the kind of money that you are talking about and perhaps a bit of the financial history of the company? We have not had that information.

Mr. McDermid: To answer your first question concerning Theratronics, we are giving the employees the first opportunity to purchase it. In the case of Nordion, Canadian companies numbered in the teens have expressed an initial interest in it.

As far as price is concerned, I would not speculate on it. That would prejudice the bid process. Furthermore, it would be irresponsible of me to mention a ballpark figure.

Concerning the financial situation with the companies—

The Chairman: I said that we did not have the information, but I was wrong, because it is in the manual.

Mr. McDermid: You mean that you did not have a chance to go through it all. I understand that, because it is fairly thick.

Look under Tab 6 for Nordion and Tab 8 for Theratronics International. You will see an audited statement there by Peat Marwick which will give you some idea of how the companies are doing.

Nordion is a profitable company and is doing well. We have no doubt that it will do much better when it is privatized because they were somewhat limited in what they could do when they were under the auspices of Atomic Energy. I will not go into all the figures at this time.

Theratronics was losing money. However, when they were transferred to CDIC and were asked to operate as a private entity in the first year they showed a profit. They have great potential and have an opportunity of expanding their market bases and taking in partners who might help them with the marketing of their product and expanding their product bases.

[Traduction]

bénéficiaire net, grâce aux nouvelles possibilités d'emploi et aux nouvelles technologies créées lesquelles, à leur tour, créent d'autres possibilités.

Au cours de son examen de ce projet de loi ce matin, je demande instamment au Comité de ne pas oublier que nous cherchons des acheteurs qui partagent les opinions que je viens d'énoncer. Les intérêts de ces entreprises et de leurs employés devront leur tenir à cœur, et ils devront être déterminés à maintenir d'excellentes normes de production et de vente. C'est indispensable si nous voulons préserver la tradition d'excellence de Nordion et de Theratronics.

Je vous remercie de votre patience. Je suis à votre disposition pour répondre aux questions des membres du Comité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur McDermid. J'ai une question à poser pour la gouverne du Comité et je donnerai ensuite la parole au sénateur Ottenheimer pour ouvrir la période de questions.

Avez-vous des acheteurs éventuels en vue? Certaines sociétés ont-elles communiqué avec vous? Pourriez-vous également nous dire, sans divulguer des renseignements d'ordre financier qui risqueraient de nuire à la vente, quel prix de vente vous envisagez, et nous en dire un peu plus sur l'historique financier des sociétés? Nous n'avons obtenu aucune information sur ce point.

M. McDermid: Pour répondre à votre première question, pour ce qui est de Theratronics, nous offrons aux employés la première option d'achat. Dans le cas de Nordion, des dizaines de sociétés canadiennes ont déjà indiqué leur intérêt.

Quant au prix demandé, je préfère ne pas spéculer sur ce point. Cela nuirait au processus d'appel d'offres. En outre, il serait peu judicieux de ma part de lancer un chiffre au hasard.

Quant à la situation financière des sociétés . . .

Le président: J'ai dit que nous n'avons pas de renseignements à ce sujet, mais je me suis trompé car cela se trouve dans le manuel.

M. McDermid: Vous voulez dire que vous n'avez pas eu la possibilité de le lire en entier. Je vous comprends, car c'est un document assez épais.

Reportez-vous à la partie 6 pour Nordion et 8 pour Theratronics International. Vous y trouverez un état vérifié par Peat Marwick qui vous donnera une idée de la situation financière des sociétés.

Nordion est une société rentable qui obtient de bons résultats. Nous sommes convaincus qu'elle fera encore mieux lorsqu'elle sera privatisée car lorsqu'elle relevait de l'Énergie atomique, elle était quelque peu limitée dans ses activités. Je ne vais pas passer en revue tous les chiffres.

Theratronics, pour sa part, perdait de l'argent. Toutefois, lorsqu'elle a été transférée à la CDIC et appelée à fonctionner comme une société privée, elle a enregistré des bénéfices dès la première année. Cette société présente de grandes possibilités et elle pourra élargir ses débouchés et s'associer avec d'autres entreprises qui pourront l'aider à commercialiser ses produits et à accroître sa production.

[Text]

If senators want to go into some detail on the financial end of things, the two presidents of those companies are sitting here with me at the table. You may wish to direct those types of questions to them, sir.

The Chairman: May I ask if any senator would like to hear from the actual officers of the company as to what is involved in this point of view?

Mr. McDermid: I have with me today Mr. Paul O'Neill, who is the President of Nordion, and Mr. Frank Warland, who is the President of Theratronics.

The Chairman: From the information we have before us here we probably have a good general idea of the situation. You indicate that the government's shareholders' equity with returned earnings in Nordion is approximately \$106 million at the end of 1988. We have not yet seen the figures for 1989. Would that make any significant difference?

Mr. McDermid: I will have to ask Mr. O'Neill to answer that question.

Mr. Paul O'Neill, President, Nordion International Inc.: Mr. Chairman, I could respond that the financial results for the year 1989 are continuing our track record of improved performance. The earnings, of course, are subject to audit this time and Peat Marwick have not yet completed their work. However, there will be a significant improvement in our earnings over last year in the order of \$23 million.

The Chairman: That is a very profitable organization.

Mr. O'Neill: Yes, it is.

The Chairman: With respect to Theratronics, it shows a government equity of approximately \$9.5 million. Again, that is to the end of 1988. Was the year 1989 as profitable?

Mr. Frank Warland, President, Theratronics Ltd.: Yes, Mr. Chairman. We have had a much better year in 1989 than we had in 1988. The profits are approximately \$2 million, compared to less than \$1 million the year before.

The Chairman: I think, with that general information, we could ask Senator Ottenheimer if he would like to carry on with his questioning.

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Chairman: My first question is with respect to the conditions of sale, and the restriction for the aggregate of non-resident shares. Why is there a difference of 25 per cent with respect to Nordion, and 49 per cent with respect to Theratronics? Is there a policy implicit there which I have not recognized?

Mr. McDermid: Senator, in the case of Theratronics, the initial bill contained no foreign-ownership requirements. The indication from our financial advisors was that Theratronics should have as much scope as possible to bring in equity partners. These would consist, possibly, of companies with whom they affiliate in medical care equipment whereby they could expand their base and diversify somewhat. In order to do that, our financial advisors said they should have as much scope as

[Traduction]

Si les sénateurs veulent examiner en détail les résultats financiers, les présidents des deux sociétés m'accompagnent aujourd'hui à la table des témoins. Vous pourrez leur poser directement ces questions, monsieur.

Le président: Puis-je demander à mes collègues s'ils souhaitent poser quelques questions aux dirigeants des sociétés?

M. McDermid: Je suis accompagné aujourd'hui par M. Paul O'Neill, président de Nordion, et M. Fred Warland, président de Theratronics.

Le président: D'après les renseignements dont nous disposons, nous pouvons sans doute nous faire une assez bonne idée de la situation. Vous dites que, à la fin de 1988, les capitaux propres du gouvernement, dans Nordion, compte tenu des bénéfices réalisés par la société, s'élevaient à 106 millions de dollars environ. Nous ne connaissons pas encore les chiffres pour 1989. Doit-on s'attendre à une différence importante?

M. McDermid: Je vais demander à M. O'Neill de répondre à cette question.

M. Paul O'Neill, président, Nordion International Inc.: Monsieur le président, je peux vous dire que les résultats financiers pour l'année 1989 démontrent encore une fois une amélioration de notre rendement. Les gains, bien entendu, doivent faire l'objet d'une vérification et Peat Marwick n'a pas encore terminé son étude. Toutefois, par rapport à l'an dernier, nos profits vont enregistrer une nette amélioration, de l'ordre de 23 millions de dollars.

Le président: C'est une société très rentable.

M. O'Neill: En effet.

Le président: En ce qui concerne Theratronics, les capitaux propres du gouvernement s'élèvent à environ 9,5 millions de dollars. Encore une fois, ce sont les chiffres pour la fin de 1988. L'année 1989 a-t-elle été aussi rentable?

M. Frank Warland, président, Theratronics Ltée: Oui, monsieur le président. Nos résultats ont été bien meilleurs en 1989 qu'en 1988. Les bénéfices atteignent environ 2 millions de dollars, comparé à moins de 1 million l'année précédente.

Le président: Fort de ce renseignement de portée générale, je demande au sénateur Ottenheimer de poursuivre ses questions.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, monsieur le président. Ma première question porte sur les conditions de vente et la restriction visant le montant global des actions pouvant être acquises par des non-résidents. Pourquoi a-t-on fixé ce plafond à 25 p. 100 pour Nordion et 49 p. 100 pour Theratronics? Est-ce là le fruit d'une politique dont les principes m'échappent?

M. McDermid: Sénateur, pour ce qui est de Theratronics, le projet de loi initial ne prévoyait aucune exigence relative à la propriété étrangère. Nos conseillers financiers nous ont dit que la société devrait avoir le plus de latitude possible pour trouver des associés. Il pourrait s'agir de sociétés auxquelles elle s'affilie pour fabriquer du matériel de traitement médical, ce qui lui permettrait d'élargir sa production et de se diversifier. A cette fin, les conseillers financiers ont estimé qu'il fallait lui laisser la plus grande marge de manœuvre possible. C'est pourquoi

[Text]

possible. That is why we did not put an ownership requirement in that bill.

However, during the debate in the House of Commons I was persuaded that we should accept an ownership requirement but, at the same time, make it as flexible as possible keeping in mind the advice that I received from our financial advisors. The opposition accepted that argument, as I accepted theirs for Canadian ownership. Therefore we felt that, in restricting the ownership to 49 per cent, the company would still have that scope.

As far as Nordion is concerned, Nordion is a much more profitable company. There has been great interest shown in purchasing Nordion, knowing full well that the ownership restrictions are there. There is a great deal of Canadian technology involved in this company that we would like to see remain in Canadian hands. We think it is a very exciting company. As a matter of fact, the senator and I went out and visited both Nordion and Theratronics and we were extremely impressed with what is going on out there, not only in what they produce but with their research and development programs. In our opinion, we will see big things emerging from that company.

Therefore it was our wish to maintain that technology in Canadian hands, and the 25 per cent limit was, again, a recommendation that was made to us that would allow them to bring in some offshore shareholders if necessary. After all, they export a great deal of their product. If they have offshore shareholders, that would simply enhance their opportunities offshore.

Senator Ottenheimer: Do these limits apply only to the original purchases?

Mr. McDermid: No, it would be a continuing thing.

Senator Ottenheimer: I have a final question, the answer to which may be contained in this voluminous material which I have not yet read, from page 1 to the end.

Mr. McDermid: It makes great bedtime reading.

Senator Ottenheimer: Where are the major markets for the products of these two companies? Would the U.S. and Europe be the major areas involved?

Mr. McDermid: Let me ask the presidents of those companies to tell you a little bit about their markets because they could be more precise on such matters. Perhaps Mr. O'Neill first from Nordion.

Mr. O'Neill: Mr. Chairman, with respect to Nordion, traditionally and historically our major market has been the U.S. Even today, approximately 45 to 50 per cent of our business comes from that market. However, other markets are developing very rapidly, particularly in the Asia-Pacific region. We also see European markets growing. Therefore although 90 per cent of our business is and has historically been export, still today a major part of that business is with the U.S.

Mr. Warland: At Theratronics, slightly less than 10 per cent of our market is in Canada. The rest is spread equally between the U.S., with 45 per cent of the market, and the rest of the

[Traduction]

nous n'avions pas prévu d'exigences en matière de propriété dans le premier projet de loi.

Toutefois, au cours du débat à la Chambre des communes, on m'a persuadé qu'il fallait accepter une telle exigence mais, en même temps, la rendre assez souple pour tenir compte de l'avis que m'avaient fourni nos conseillers financiers. L'opposition a accepté cet argument et j'ai accepté ses recommandations relatives à la propriété canadienne. C'est pourquoi nous avons estimé que, en limitant la propriété étrangère à 49 p. 100, la société aurait toujours cette marge de manœuvre.

Quant à Nordion, c'est une société beaucoup plus rentable. De nombreux acheteurs éventuels ont déjà exprimé un intérêt pour Nordion, sachant très bien que la propriété de entreprise est assujettie à certaines restrictions. Nous tenons à ce que toute la technologie créée par cette société reste aux mains des Canadiens. Son avenir est très prometteur, selon nous. En fait, le sénateur et moi sommes allés visiter les installations de Nordion et de Theratronics et ce que nous avons vu nous a fortement impressionnés, non seulement sur le plan de la production, mais également pour les programmes de recherche et de développement. A notre avis, il y a beaucoup à attendre de cette société.

C'est pourquoi nous souhaitons que cette technologie continue à appartenir aux Canadiens, et la limite de 25 p. 100 découlait, je le répète, d'une recommandation qui nous avait été faite en vue de permettre à la société de vendre à des actionnaires étrangers au besoin. Après tout, elle exporte une forte partie de sa production. Si elle a des actionnaires étrangers, cela ne fera qu'accroître ses débouchés à l'étranger.

Le sénateur Ottenheimer: Ces limites s'appliquent-elles uniquement au premier achat?

M. McDermid: Non, c'est une exigence permanente.

Le sénateur Ottenheimer: J'ai une dernière question, dont la réponse se trouve peut-être dans ce document volumineux, que je n'ai pas lu d'un bout à l'autre.

M. McDermid: C'est un excellent livre de chevet.

Le sénateur Ottenheimer: Quels sont les principaux marchés des produits fabriqués par ces deux sociétés? S'agit-il essentiellement des États-Unis et de l'Europe?

M. McDermid: Je vais demander aux présidents de ces sociétés de vous en dire un peu plus au sujet de leurs marchés, car ils pourront vous fournir des renseignements plus précis. Je donne d'abord la parole à M. O'Neill, de Nordion.

M. O'Neill: Monsieur le président, pour ce qui est de Nordion, le principal marché est depuis toujours celui des États-Unis. Aujourd'hui encore, ce marché représente environ 45 à 50 p. 100 de nos ventes. Toutefois, d'autres marchés se développent très rapidement, surtout dans la région des pays asiatiques du Pacifique. Nous exploitons aussi certains débouchés en Europe. C'est pourquoi, même si les exportations comptent depuis toujours pour 90 p. 100 de nos activités, les États-Unis représentent encore aujourd'hui l'essentiel de nos marchés.

M. Warland: A Theratronics, un peu moins de 10 p. 100 de notre marché se trouve au Canada. Le reste est réparti également entre les États-Unis, qui comptent pour 45 p. 100 du

[Text]

world with the other 45 per cent. That covers pretty well every country in the world.

Senator Simard: Mr. Chairman, I was late and have not yet had a chance to go through this brief. However, I heard Mr. McDermid's reply to an earlier question that you did not know what the total proceeds would be from the sale of these companies. Is that what you said?

Mr. McDermid: Senator, we have an idea of what these companies might be worth.

Senator Simard: Does the government have an upset price in mind?

Mr. McDermid: We intend to go to the bidding process, but we certainly have in our minds what we think the company is worth. Also, we have had our financial advisors tell us what, in their opinion, it is worth. However, I would rather see the bidding process work freely and without hints from the minister or from anyone else, for that matter.

Senator Simard: But if the bidding process does not begin, or does not reach the upset price that you set, will you still accept it?

Mr. McDermid: Senator, I am an optimist, and I know both companies and I just do not think that that scenario will happen. As a matter of fact, I think the price that we have in our minds as to what the company might be worth might even be a little low.

Senator Simard: Very well. On page 8 of the French version of your brief, you say the following:

Ils pourront également faire une offre en vue d'acquérir 100 p. cent des actions à un taux préférentiel de 5 p. cents plus bas que le prix du marché.

Who will determine what the market price is?

Mr. McDermid: What we are saying and what all the bidders will understand is that employees from Nordion can put in a bid for 100 per cent of the company, and they will be given a 5 per cent preferential on that bid. In other words, if their bid is 5 per cent up to zero less than the top bid, then they get the prize.

Senator Simard: In the English version you say:

Nordion employees will be able to purchase a minority interest in their company at a 10 per cent discount.

Mr. McDermid: Yes, senator. One of the conditions that we will put on the sale at the time we release the offer will indicate very clearly that the employees will have the opportunity to buy shares in the company at a discount price. That is one of the conditions of sale. It allows the employees, even if they do not win the 100 per cent bid, an opportunity to participate actively.

Senator Simard: Are you talking about new stock issues or existing stock issues or both?

[Traduction]

marché, et le reste du monde qui se partage les 45 p. 100 restants. Nous vendons dans pratiquement presque tous les pays du monde.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je suis arrivé en retard et je n'ai pas eu l'occasion de parcourir le mémoire. Toutefois, j'ai entendu M. McDermid répondre à une réponse précédente qu'il ne savait pas combien rapporterait la vente de ces sociétés. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. McDermid: Sénateur, nous avons une idée de la valeur de ces entreprises.

Le sénateur Simard: Le gouvernement a-t-il un prix de départ en tête?

M. McDermid: Nous comptons procéder par voie d'appel d'offres, mais il est évident que nous avons déjà une bonne idée de ce que vaut la société. En outre, nos conseillers financiers nous ont donné leur avis à ce sujet. Toutefois, pour ne pas entraver le processus d'appel d'offres, il vaut mieux éviter toute spéculation, que ce soit du ministre ou d'une autre personne, en l'occurrence.

Le sénateur Simard: Mais si les offres reçues n'atteignent pas le prix de départ que vous avez fixé, les accepterez-vous quand même?

M. McDermid: Sénateur, je suis optimiste et je sais que les présidents des deux sociétés et moi sommes convaincus que ce ne sera pas le cas. En fait, le prix que nous avons en tête est peut-être même un peu faible.

Le sénateur Simard: Très bien. A la page 8 de la version française de votre mémoire, vous dites ceci:

They can also submit a bid for 100 per cent of Nordion as part of the bidding process and will receive a 5 per cent preference on price.

Qui va déterminer le prix du marché?

M. McDermid: Ce que nous disons, et tous les soumissionnaires le comprennent, c'est que les employés de Nordion peuvent faire une offre en vue d'acquérir 100 p. 100 des actions de la société, à un taux préférentiel de 5 p. 100. Autrement dit, jusqu'à concurrence de 5 p. 100 en dessous de la meilleure offre, leur offre sera retenue.

Le sénateur Simard: Dans la version anglaise, vous dites ceci:

Les employés de Nordion pourront acheter une participation minoritaire dans leur société en profitant d'un rabais de 10 p. 100.

M. McDermid: Oui, sénateur. L'une des conditions que nous fixerons à la vente au moment où l'appel d'offres sera lancé stipulera clairement que les employés auront la possibilité d'acheter des actions de la société à un prix réduit. Cela permet aux employés, même s'ils n'ont pas la meilleure offre pour la totalité des actions, de participer activement à leur société.

Le sénateur Simard: Parlez-vous de nouvelles émissions d'actions, ou des actions en circulation ou des deux?

[Text]

Mr. McDermid: It would depend on how the sale is done, what kind of company buys it and how they finance the purchase.

Senator Simard: On page 6 of your brief you talk about non-resident ownership not exceeding 25 per cent of one of the companies or both companies.

Mr. McDermid: Twenty-five per cent of Nordion and 49 per cent of Theratronics.

Senator Simard: Is there anything unique here? We would all like to have Canadian ownership in key industries, but we are living in a new environment of free trade.

Mr. McDermid: It is primarily because of the Canadian technology that has been developed and for which the taxpayers paid through Atomic Energy of Canada. It is our feeling that that technology should remain in the hands of Canadians. If you want to talk about the philosophy, that is what we are talking about. We feel that a number of Canadians—

Senator Simard: If you dealt with this point earlier, you need go no further. I shall read the transcript.

Senator Anderson: You say in your brief there was simply no choice but to recognize privatization. What exploration was done toward finding another choice? Was the government not able to support the companies financially?

Mr. McDermid: The companies were part of Atomic Energy of Canada. Atomic Energy of Canada was, in all fairness to them—and I do not mean what I am about to say in a detrimental way—taking the profits from the companies and using them elsewhere, which was stifling the growth of the companies and preventing them from expanding. It made it very difficult for the companies to operate in a market environment. They are not the only companies out there competing in this environment. They have to adjust to the marketplace, and being a government operation, it is very difficult to do that and more so if you are part of a huge crown corporation such as AECL. So the decision was made a couple of years ago to break these companies into separate units and to let them operate like a private sector company under the auspices of the Canada Development Investment Corporation. They have proven their metal over the past couple of years and that they can operate very successfully in the private sector. It was felt that if these companies are to grow and prosper they should be in the private sector.

Senator Anderson: If the profits of these companies were being funnelled into AECL, does that mean that the government has to come up with money for AECL, as that money will no longer be there?

Mr. McDermid: The profits of these companies amounted to 5 per cent of AECL's appropriations. One can argue about the role of AECL. As you know, AECL is now going through a restructuring process and the role that it should play is being re-examined. Should it be a research organization or should it be a manufacturing organization or whatever. These restructuring conversations are going on now in great detail under the auspices of the Minister of Energy and Atomic Energy of

[Traduction]

M. McDermid: Tout dépend de la façon dont la vente se déroule, du genre de société qui l'achète et du mode de financement de l'achat.

Le sénateur Simard: À la page 6 de votre mémoire, vous dites que l'acquisition d'actions par des non-résidents ne doit pas dépasser 25 p. 100 pour l'une des sociétés ou pour les deux?

M. McDermid: Il s'agit de 25 p. 100 pour Nordion et 49 p. 100 pour Theratronics.

Le sénateur Simard: Est-ce une chose exceptionnelle? Nous souhaitons tous que les entreprises clés appartiennent à des intérêts canadiens, mais nous évoluons dans un nouveau milieu de libre-échange.

M. McDermid: C'est principalement en raison de la technologie canadienne qui a été mise au point et que les contribuables ont payée par l'entremise de l'Énergie atomique du Canada. À notre avis, cette technologie doit rester aux mains des Canadiens. Si l'on parle de principe, voilà notre motif. Nous estimons que certains Canadiens...

Le sénateur Simard: Si vous en avez déjà parlé plus tôt, n'en dites pas plus. Je lirai la transcription.

Le sénateur Anderson: Vous dites dans votre mémoire que la privatisation était la seule solution possible. Quelles recherches a-t-on faites pour en trouver une autre? Le gouvernement ne pouvait-il pas offrir une aide financière à ces sociétés?

M. McDermid: Les sociétés faisaient partie de l'Énergie atomique du Canada. Je ne voudrais pas que mes paroles soient mal interprétées, mais il faut avouer en toute justice que l'Énergie atomique du Canada prenait les bénéfices de ces deux sociétés et les utilisait ailleurs, ce qui entravait la croissance des sociétés et limitait leur expansion. Il leur était très difficile de fonctionner sur le marché. Il y a une forte concurrence qui s'exerce dans ce domaine. Les entreprises doivent s'adapter au marché et, en tant que sociétés d'État, il leur est très difficile de le faire, surtout lorsqu'on relève d'une énorme société d'État comme l'ÉACL. Il a donc été décidé il y a environ deux ans de faire de ces sociétés des entités distinctes et de les laisser fonctionner comme une entreprise privée sous les auspices de la Corporation de développement des investissements du Canada. Au cours de cette période, elles ont fourni un gros effort et prouvé qu'elles pouvaient obtenir des résultats très satisfaisants dans le secteur privé. On a estimé qu'il fallait les privatiser pour favoriser leur croissance et leur prospérité.

Le sénateur Anderson: Si les bénéfices de ces sociétés étaient canalisés dans l'ÉACL, cela signifie-t-il que le gouvernement doit dédommager cet organisme qui ne pourra plus compter sur ces fonds?

M. McDermid: Les bénéfices de ces sociétés représentaient 5 p. 100 des crédits de l'ÉACL. Le rôle de l'ÉACL est discutable. Comme vous le savez, l'ÉACL est actuellement en pleine réorganisation et sa mission fait l'objet d'un examen. Doit-il s'agir d'un organisme de recherche, d'une entreprise de fabrication ou autre? Ces projets de réorganisation sont au centre de nombreuses discussions sous les auspices du ministre de l'Énergie et de l'Énergie atomique du Canada. On a estimé

[Text]

Canada. It was felt that these two corporations had to be freed of the bureaucratic system, if I may put it that way, that they were under in order for them to prosper and grow, and I do not mean that in a detrimental sense to AECL.

Senator Anderson: I understand that, but I still do not see, if they were profitable—

Mr. McDermid: One has been profitable.

Senator Anderson: . . . how it will help the financial picture. You say that future profits will be accounted for in the price, but for how long? When you have a price in mind, you must take into consideration how long that price will apply.

Mr. McDermid: Anyone selling any company, whether it be a crown corporation or a private company, takes into consideration in establishing a price the future prospects for that company.

Senator Anderson: Yes, but how far into the future?

Mr. McDermid: I cannot give you an exact date, a year, two years, three years, five years, ten years down the road, but you look at it as an economic unit and how well it will do in the future. If the prospects for the future look great, the price goes up. If it looks like the company is going to have a tough struggle in the years ahead, you will not get much for it. In the case of Nordion, people are very excited. As I said, the number of Canadian companies that have indicated an interest is in the teens. Whether they will all bid is another question, but the anticipation has been very good. In the case of Theratronics, the employees are interested in purchasing the company, and that is the route we are going to go. As I said, if a company is making a profit and we do not sell it and if a company is not making a profit we sell it, the government would not make very much money out of its privatization program. We look at crown corporations on the basis of the question, Is it fulfilling a public policy role? If it is not fulfilling a public policy role, can it survive in the private sector on its own? These two companies were not fulfilling a policy purpose and, therefore, were prime candidates for sale. We looked at them and found that they could survive in the private sector and that they fulfilled the two main options we consider when examining a crown corporation. Then we go into further detail after those two main questions. If the companies were fulfilling a public policy purpose they would not be candidates for privatization.

Senator Anderson: I was not thinking of public policy, but of the money involved.

Mr. McDermid: If that were the case, we would have hung onto Air Canada.

Senator Anderson: I do not know anything about that.

The Chairman: I hope you will excuse my ignorance about the actual technical and scientific operations of these companies, but is it a matter of concern that they might in fact operate as one unified company because of what could be potential

[Traduction]

que les deux sociétés devaient être libérées du fardeau bureaucratique, si je puis dire, qui les accablait, pour leur permettre de prospérer et de connaître une expansion; ces propos n'ont rien de négatif, je le répète, à l'égard de l'ÉACL.

Le sénateur Anderson: Je comprends bien, mais je ne vois toujours pas, si les sociétés étaient rentables . . .

M. McDermid: L'une d'entre elles l'était.

Le sénateur Anderson: . . . en quoi cela va améliorer la situation financière. Vous dites que l'on tiendra compte des bénéfices futurs dans le calcul du prix, mais pendant combien de temps? Lorsqu'on a un prix en tête, il faut tenir compte de la période sur laquelle il porte.

M. McDermid: Quiconque vend une entreprise, qu'il s'agisse d'une société d'État ou d'une société privée, tient compte de ses perspectives d'avenir en fixant le prix.

Le sénateur Anderson: Oui, mais qu'entend-on par avenir?

M. McDermid: Je ne peux pas vous citer de date exacte, peut-être d'ici un an, deux ans, trois, cinq ou 10 ans, mais il faut examiner l'entreprise comme une entité économique et tenir compte de ses résultats à l'avenir. Si les perspectives d'avenir sont bonnes, le prix augmente. S'il semble que la société va connaître des moments difficiles dans les années à venir, on ne peut pas en tirer grand-chose. Dans le cas de Nordion, les gens sont très intéressés. Je le répète, des dizaines de sociétés canadiennes ont déjà manifesté un intérêt à cet égard. Il n'est pas certain qu'elles présentent toutes une offre, mais la première réaction a été excellente. Dans le cas de Theratronics, les employés sont intéressés par l'acquisition de la société, et c'est la procédure que nous allons suivre. Comme je l'ai dit, si nous ne vendions pas une société qui fait des bénéfices et que nous ne vendions que celles qui ne sont pas rentables, le programme de privatisation du gouvernement ne lui rapporterait pas grand-chose. Nous examinons les sociétés d'État en nous posant la question suivante: Jouent-elles un rôle au plan de la politique nationale? Si elles ne jouent aucun rôle à cet égard, peuvent-elles survivre par elles-mêmes dans le secteur privé? Ces deux sociétés ne visaient aucun objectif politique et étaient donc a priori des candidates à la vente. Nous avons examiné leur situation et constaté qu'elles pouvaient se débrouiller dans le secteur privé et qu'elles remplissaient les deux principaux critères dont nous tenons compte en examinant une société d'État. Puis nous entrons un peu plus dans les détails. Si les sociétés jouaient un rôle au plan de la politique publique, nous n'aurions pas envisagé de les privatiser.

Le sénateur Anderson: Je ne pensais pas à la politique publique, mais plutôt à l'argent en cause.

M. McDermid: Si c'était le cas, nous nous serions accrochés à Air Canada.

Le sénateur Anderson: Cette question m'échappe complètement.

Le président: J'espère que vous pardonneriez mon ignorance au sujet des activités techniques et scientifiques de ces sociétés, mais y a-t-il lieu de craindre qu'elles soient fusionnées en une seule entreprise, ce qui permettrait peut-être de réaliser des

[Text]

economies under a unified operation which might mean fewer employees? Is that a possibility, or are the companies so diverse that a combined operation would not be likely?

Mr. McDermid: Are you asking my opinion?

The Chairman: Yes.

Mr. McDermid: I do not think there is anything in the bill that would limit at some point down the road one of the companies buying up the other. Little Theratronics might suddenly become a power house and might buy out Nordion, although I doubt that it will happen. Who knows? I cannot answer that.

The Chairman: In the terms of the initial purchase, do you envision someone putting an offer in on both of them? Do you think it likely you would get a bid which would take in both companies and whoever the entrepreneur is behind it would be able to—if he could have the kind of synergy required—operate much more economically by, basically, lowering the number of employees?

Mr. McDermid: I think I have answered that, although not directly, indirectly, in describing the process that we are going to follow with these two companies. Theratronics is being offered to the employees. They will have the first option at Theratronics and they have expressed an interest in that regard. They have a staff organization in place, and we have provided funding for them to get financial advice as to how they might go about that. That is our plan. Theratronics will be sold separately and the employees will have first crack at it without anyone else bidding on it. Nordion International Inc., is being handled differently. A bid coming in on both of them, to my way of thinking, would not fulfill the bid procedures that we would set out.

The Chairman: Do you have a minimum price in mind at which you will sell? Please do not give us any figures. If offers come in much lower than you think are appropriate for a company that made \$20 million, are you committed to sell, whatever the price?

Mr. McDermid: No, we are not committed to sell at whatever price. We would look at that very carefully. I can tell you with a fair degree of confidence that that is not going to happen just from the interest that has been expressed in Nordion. Of course, there has not been as much interest expressed in Theratronics because we made it very clear right from the beginning to Mr. Warland and his employees that that was the route we were going to go. The interest has been primarily in Nordion. I do not think we will have to cross that bridge but, if we do and we think we are being lowballed all over the place, we can back off for the time being. It would not prevent us from privatizing at a future date.

The Chairman: Do either Mr. Warland or Mr. O'Neill have anything to add?

Mr. O'Neill: Speaking on behalf of Nordion, I should go on the record and say that we are enthusiastically looking forward to the privatization of our business. As the minister said, we think it will be in the best interests of all concerned, not only the employees but we think it will turn out well for our customers, their suppliers and all of the other publics with which

[Traduction]

économies en réduisant, par exemple, le nombre d'employés? Est-ce une possibilité ou les activités des sociétés sont-elles si variées qu'une fusion soit peu probable?

M. McDermid: Me demandez-vous mon avis?

Le président: Oui.

M. McDermid: Aucune disposition du projet de loi n'empêche, un jour prochain, l'une des sociétés de racheter l'autre. La petite société Theratronics pourrait fort bien devenir une grosse entreprise et racheter Nordion, mais j'en doute. Qui sait? Je n'ai pas de réponse à cela.

Le président: Pour ce qui de l'achat initial, prévoyez-vous que quelqu'un fasse une offre pour les deux sociétés? Est-il possible, selon vous, qu'un entrepreneur quel qu'il soit fasse une offre pour les deux entreprises et soit ensuite en mesure—s'il a la synergie voulue—d'exploiter son entreprise de façon beaucoup plus rentable en réduisant le personnel?

M. McDermid: Je pense avoir déjà répondu à cette question, quoiqu'indirectement, en expliquant la procédure que nous allons suivre à l'égard des deux sociétés. Theratronics est offerte à ses employés qui auront la première option d'achat. Ils ont d'ailleurs déjà exprimé un intérêt à cet égard. Ils ont déjà créé un comité d'employés et nous leur avons fourni des fonds pour leur permettre d'obtenir des conseils financiers sur la façon de procéder. Voilà notre plan. Theratronics sera vendue séparément et les employés auront le premier droit d'option avant même qu'il y ait appel d'offres. Pour Nordion International Inc., nous procédons différemment. Une offre qui s'appliquerait aux deux sociétés, à mon avis, ne répondrait pas aux critères que nous avons établis.

Le président: Avez-vous un prix plancher en tête pour la mise en vente? Ne nous citez pas de chiffres. Si les offres sont nettement inférieures au prix que vous jugez acceptable pour une société qui a fait 20 millions de bénéfices, êtes-vous déterminés à vendre, quel que soit le prix offert?

M. McDermid: Non, nous ne sommes pas du tout déterminés à vendre à n'importe quel prix. Nous examinerons l'offre très attentivement. Je peux vous dire sans hésiter qu'il n'y a rien à craindre étant donné l'intérêt déjà manifesté pour Nordion. Bien entendu, Theratronics n'a pas suscité le même intérêt puisque nous avons bien précisé dès le début à M. Warland et à son personnel que nous allions procéder comme je vous l'ai dit tout à l'heure. C'est principalement Nordion qui semble intéresser les acheteurs éventuels. Je ne pense pas que nous serons obligés d'en arriver là, mais si c'est le cas et si nous estimons qu'aucune offre ne répond à nos attentes, nous pourrions toujours changer d'avis. Cela ne nous empêchera pas de privatiser la société à une date ultérieure.

Le président: M. Warland ou M. O'Neill ont-ils quelque chose à ajouter?

M. O'Neill: En tant que porte-parole de Nordion, je tiens à dire publiquement que nous sommes très enthousiastes à l'idée de la privatisation de notre entreprise. Comme l'a dit le ministre, ce transfert servira l'intérêt supérieur de tous les intéressés, et pas seulement des employés, mais nous pensons que ce sera une bonne chose pour notre clientèle, ses fournis-

[Text]

we are concerned. We think it will be good for the business and we look forward to it.

Mr. Warland: From Theratronics' point of view, you have to understand where we came from. We were generating huge losses. I think the ability of a group of people to focus on the real problem and to start a turnaround program stands us in good stead for the future. I think the crown corporation climate is not right for meeting the competitive threats of the future.

The Chairman: In view of the fact there are no further questions in this regard, I would thank our witnesses and you, Mr. Minister, for a very able

I would call on our next witness, Mr. Amyot, a representative from Public Service Alliance of Canada Union.

Mr. Minister, you may wish to stay in order to respond, if required, to anything that may be asked by the employees' representative.

Mr. McDermid: Certainly.

The Chairman: Mr. Amyot, we will be pleased to hear your comments on this bill and perhaps any comments you may have to make on the presentation you have heard from the minister.

Mr. Frank Amyot, Representative, Public Service Alliance of Canada Union: I should like to thank you for giving us the opportunity to put our view as the local at Nordion. I have a short submission which I shall now read.

Local 70367 of the Radiochemical Company and the Medical Products Division of Atomic Energy of Canada Ltd., AECL, polled its members as to their opinion on the privatization of the aforementioned divisions of AECL. The result was all but one member was opposed to the plan to privatize.

The major concern was the loss of pension security. At present we are under the Public Service Superannuation Plan. There is great concern among our membership that, under privatization, the security in retirement of an indexed pension, which has been a condition of employment, is now possibly just a dream—dreams are for children. We find it most disturbing especially for those who have given many years, in fact their complete careers to the advancement of Atomic Energy of Canada and the good of the company, to see their deserved and planned retirement thrown to the wind. At our negotiations in August, 1989, no security for a future pension could be agreed upon. Nordion International Inc. surveyed the employees regarding pensions and the results were announced on January 11, 1990. This survey has shown that an indexed pension similar to the Public Service Superannuation Plan is what most employees of Nordion want not just the members of Local 70367. This pension concern gets more humungous and disastrous as the reality of privatization gets closer each day. We believe we are being abandoned by our government in regards to pension protection in the privatization process.

[Traduction]

seurs et tous ceux que nous touchons dans le cadre de nos activités. Ce sera une bonne chose pour l'entreprise, à notre avis, et nous attendons ce jour avec impatience.

M. Warland: Pour ce qui est de Theratronics, il faut bien comprendre notre situation antérieure. La société faisait d'énormes pertes. Le fait qu'un groupe de personnes soit à même de se concentrer sur le véritable problème et de mettre sur pied un programme de relance nous offre d'excellentes perspectives d'avenir. La situation de société d'État ne permet pas de relever les défis concurrentiels de l'avenir.

Le président: Étant donné qu'il n'y a pas d'autres questions sur ce point, je remercie nos témoins et vous aussi, monsieur le Ministre, de cet excellent exposé.

J'invite maintenant notre témoin suivant, M. Amyot, qui représente l'Alliance de la fonction publique du Canada.

Monsieur le Ministre, vous pouvez rester pour répondre aux questions éventuelles que posera le représentant des employés.

M. McDermid: Bien sûr.

Le président: Monsieur Amyot, nous sommes prêts à entendre vos observations au sujet du projet de loi, ainsi que tout commentaire que vous auriez à faire sur l'exposé que vient de faire le ministre.

M. Frank Amyot, représentant, Alliance de la fonction publique du Canada: Je tiens à vous remercier de nous permettre de donner notre avis, en tant que section locale représentant les employés de Nordion. J'ai un bref mémoire que je vais vous lire.

La section locale 70367 de la Division des produits médicaux et de la Société radiochimique de l'Énergie atomique du Canada Ltée, l'ÉACL, a fait un sondage auprès de ses membres pour connaître leur avis au sujet de la privatisation des deux divisions susmentionnées. Tous les membres sauf un étaient opposés au projet de privatisation.

Ce qui les préoccupe principalement, c'est la perte de la sécurité de leur pension. A l'heure actuelle, nos membres cotisent au Régime de pension de la fonction publique. Ils craignent vivement que, une fois les sociétés privatisées, la sécurité que représente une pension indexée, jusqu'ici une condition d'emploi, ne soit plus qu'un rêve—or, le domaine du rêve est réservé aux enfants. Cela nous préoccupe vivement, surtout pour ceux de nos membres qui ont consacré de nombreuses années, et en fait toute leur carrière à la promotion de l'Énergie atomique du Canada et au bien-être de la société, et qui voient leur retraite planifiée et bien méritée partir en poussière. Lors des négociations d'août 1989, les parties n'ont pas pu s'entendre sur la sécurité des pensions futures. Nordion International Inc. a fait un sondage auprès de ses employés au sujet des pensions et les résultats ont été annoncés le 11 janvier courant. Il en ressort que la plupart des employés de Nordion, et pas seulement les membres de la section locale 70367, souhaitent une pension indexée sur le modèle de celle prévue dans le Régime de pension de la fonction publique. Cette inquiétude au sujet des pensions est d'autant plus vive et désastreuse que la perspective de privatisation devient peu à peu réalité. Nous estimons que, dans le processus de privatisation, le gouverne-

[Text]

On the issue of health and safety, the membership is concerned that under privatization the major concern of the company would be high profits versus safety. The high cost of fail-proof safety systems might be more than the new company will be willing to install and maintain. With the public concern over the environment and the nuclear issue at this time, any serious radioactive incident or accident which could occur in Kanata has the potential to create a public backlash sufficient to close the plant and cut off our livelihood. It is our membership's belief that a government-owned establishment is more responsible to its employees' needs in health and safety. As well, a government-owned nuclear industry must be responsible to the public and respect the public's fears of the unknown in the nuclear industry. A private company is only responsible to its shareholders and its customers.

Under AECL over the past forty years or more, the Radiochemical Company and Medical Products Division—formerly Commercial Products, which is now Nordion and Theratronics, became world leaders in the peaceful uses of nuclear energy and there is no reason to believe we cannot continue to grow under the same system. When we consider AECL as a whole, we must consider each division of the company as a spoke in a wheel. Without these spokes the wheel will collapse. Will AECL continue to expand without Nordion? Nordion cannot survive without its umbilical cord to AECL reactors at Chalk River.

AECL is a showpiece to the world for peaceful uses of atomic energy and a world leader in the production of radioisotopes for medical purposes. We must not risk the loss of this industry and expertise by unnecessary privatization.

The Chairman: I gather, then, your position is that—and you can be quite equivocal in this—your employees oppose Bill C-13.

Mr. Amyot: Yes, basically on the basis of the pension and health and safety.

The Chairman: You are not satisfied with the provisions of the bill which seem to assure employees of equitable and compatible treatment; is that correct?

Mr. Amyot: The pension that is in the legislation could be quite a bit lower than what is in the Superannuation Act. It does not necessarily say one has an indexed pension, as we have now, at 2 per cent per year, but there is no use going through the Superannuation Act at this time.

That is what we would like, and it is not only our own local that is perturbed about this, but others because we are not getting a "look-alike" pension plan.

[Traduction]

ment abandonne ses employés en ce qui a trait à la protection des pensions.

Pour ce qui est de la santé et de la sécurité, nos membres craignent que, une fois privatisée, la société recherche avant tout les bénéfices au détriment de la sécurité. Les systèmes de sécurité sans faille risquent de coûter beaucoup plus cher que ceux que la nouvelle société sera prête à installer et à maintenir. Compte tenu de l'inquiétude de la population à l'égard de l'environnement et du nucléaire, tout incident ou accident de fuite radioactive susceptible de se produire à Kanata risque de provoquer une levée de boucliers suffisante pour entraîner la fermeture des installations et la suppression de nos moyens de subsistance. Nos membres sont convaincus qu'une entreprise appartenant au secteur public tient davantage compte des besoins de ses employés au plan de l'hygiène et de la sécurité. En outre, une industrie nucléaire gouvernementale doit rendre des comptes à la population et respecter ses craintes à l'égard de l'inconnu que représente l'industrie nucléaire. Une société privée ne rend de comptes qu'à ses actionnaires et à ses clients.

Sous les auspices de l'ÉACL depuis un peu plus d'une quarantaine d'année, la Société radiochimique—anciennement appelée Division des produits commerciaux et médicaux—c'est-à-dire Nordion et Theratronics, est devenue un chef de file dans le monde pour ce qui est de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques; il n'y a pas lieu de croire que nous ne pourrions pas continuer à prendre de l'expansion selon le système actuel. Si l'on examine l'ÉACL dans son ensemble, il faut considérer chacune de ses divisions comme un rayon de roue. Sans ses rayons, la roue s'effondre. L'ÉACL continuera-t-elle à se développer sans Nordion? Nordion ne peut pas survivre sans le cordon ombilical qui la relie aux réacteurs de l'ÉACL à Chalk River.

L'ÉACL est un modèle, pour les autres pays du monde, quant à l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques et un chef de file mondial pour la production de radio-isotopes à des fins médicales. Nous ne devons pas risquer de perdre ce secteur d'activité et cette compétence en privatisant sans raison ces sociétés.

Le président: J'en déduis, par conséquent, que vos employés s'opposent au projet de loi C-13, et vos propos sont assez ambigus sur ce point.

M. Amyot: Oui, surtout pour ce qui est des pensions et de l'hygiène et de la sécurité.

Le président: Vous n'approuvez pas les dispositions du projet de loi qui visent à garantir un traitement équitable et compatible aux employés, n'est-ce pas?

M. Amyot: Les prestations prévues dans le projet de loi risquent d'être inférieures à celles de la Loi sur la pension de la fonction publique. On ne précise pas qu'il s'agit d'une pension indexée à 2 p. 100 par an, comme celle que nous avons à l'heure actuelle, mais il est inutile d'examiner pour le moment toutes les dispositions de la Loi sur la pension.

C'est ce que nous souhaitons, et les membres de notre section locale ne sont pas les seuls à s'en inquiéter; les autres employés craignent aussi de ne pas avoir droit à un régime de pension équivalent.

[Text]

The Chairman: Under health and safety you made the statement that a private company is only responsible to its shareholders and customers. Nevertheless, a private company, I presume, is well regulated by the standards that are set by government in this very sensitive industry. A private company is not just responsible to its shareholders, it must, more than any other industry, I presume, follow those guidelines right to the letter in this particular industry.

Mr. Amyot: Our radiation per employee is somewhere between .5 and .7 hours per year. The limits under the regulations are 5 hours a year. Some of the private companies that we have investigated move employees from one job to another to stay under the 5 hours radiation per year. It is that type of thing that we raise when we talk about health and safety.

Senator Ottenheimer: With respect to the concerns of the union on pensions, of course the minister clearly states that the current terms and conditions of employment will remain in effect, and current bargaining agreements will remain in effect. The minister also states that the minimum for pension standards will be the standards prescribed by the Pension Benefits Standards Act.

My reaction is that in our economy and in contemporary Canada it is difficult to give total guarantees for everything that is likely to happen over decades, which could be the working life of some of the members. If one has confidence in the basic philosophy of collective bargaining—which, presumably, as a public service union you do—one has to trust a certain amount to that. Perhaps it is to expect the impossible.

I have another question before you answer that; perhaps you will deal with both at the same time.

With respect to the concerns, health, safety and the environment, I find it very difficult to agree with the statement that only a publicly-owned, a government-owned, corporation can be responsible in terms of health, safety and the environment, because these areas, as such, are areas of public responsibility and are regulated by the government. The power to regulate is not affected in any way by the ownership of the industry being regulated. So I would find argument there difficult to accept in a pragmatic context. Obviously I can see a philosophic context—everything that can be publicly owned and operated should be publicly owned and operated. Obviously that is a different philosophy and has nothing to do with this specific instance, but it is a general philosophy of public ownership.

Mr. Amyot: On the health and safety aspect, I said that the percentage of radiation that the employee would pick up is different. In a private company it is .5 to .7 hours versus 5 hours.

Respecting the pension, again we have already explained that we are under the Superannuation Act. That defines what we will get when we retire. Maybe we can negotiate a better

[Traduction]

Le président: Au sujet de l'hygiène et de la sécurité, vous avez déclaré qu'une société privée ne rend de comptes qu'à ses actionnaires et à ses clients. Néanmoins, une société privée est réglementée et assujettie, je suppose, aux normes établies par le gouvernement dans ce secteur très délicat. Une société privée n'est pas simplement responsable devant ses actionnaires; elle doit, plus que toute autre entreprise, je suppose, suivre à la lettre les lignes directrices s'appliquant à ce secteur d'activité en particulier.

M. Amyot: Le taux de radiation par employé est de l'ordre de 0,5 à 0,7 heure par an. En vertu des règlements, les limites sont fixées à 5 heures par an. Certaines sociétés privées auprès desquelles nous avons fait enquête déplacent employés d'un poste à l'autre pour ne pas dépasser cette limite de 5 heures de radiation par an. C'est à ce problème que nous pensons lorsque nous parlons de santé et de sécurité.

Le sénateur Ottenheimer: En ce qui concerne les préoccupations du Syndicat à l'égard des pensions, le ministre a déclaré clairement, bien entendu, que les modalités d'emploi et les négociations collectives actuelles resteront en vigueur. Le ministre a ajouté que, en matière de pension, les normes minimales seront celles prescrites par la Loi sur les normes des prestations de pension.

A mon avis, dans une économie comme la nôtre et à l'époque contemporaine au Canada, il est difficile d'offrir des garanties totales pour tout ce qui risque de survenir au cours de quelques décennies, ce qui correspond à la vie active de certains de vos membres. Si l'on croit au principe de base de la négociation collective—ce qui est sans doute votre cas, en tant que syndicat de la fonction publique—il faut s'en remettre en partie à ce processus. C'est peut-être demander l'impossible.

J'ai une autre question à poser avant que vous ne me donniez votre réponse à cela; vous pourrez peut-être répondre aux deux en même temps.

En ce qui concerne les inquiétudes de vos membres à l'égard de la santé, de la sécurité et de l'environnement, il m'est très difficile d'approuver votre déclaration selon laquelle seule une société d'État, appartenant au secteur public, peut agir de façon responsable dans ces domaines, car ce sont par définition des secteurs de responsabilité publique qui sont réglementés par le gouvernement. Le pouvoir de réglementation n'est absolument pas remis en question par le changement de propriété de l'entreprise réglementée. Cet argument est donc difficile à accepter dans un contexte pratique. Bien sûr, sur le plan théorique, toute entreprise qui peut appartenir au secteur public et être exploitée par lui devrait l'être. Il s'agit là manifestement d'un principe différent qui n'a rien à voir avec la discussion qui nous intéresse, mais c'est un principe général touchant la propriété publique.

M. Amyot: En ce qui concerne la santé et la sécurité, j'ai dit que le taux de radiation que les employés recevraient est différent. Dans une société privée, il peut aller de 0,5 à 0,7 heure, contre 5 heures dans le secteur public.

Quant aux pensions, là encore, nous avons déjà expliqué que nos membres relèvent de la Loi sur la pension de la fonction publique. C'est elle qui définit ce que nous toucherons au moment de notre retraite. Nous pourrions peut-être négocier de

[Text]

pension with the new owner. That is neither here nor there, but we would like to start off with what we have now.

Senator Ottenheimer: Perhaps you have less faith in the process of collective bargaining than others.

Mr. Amyot: Yes, because I have been at the table enough times to know.

Senator Austin: Mr. Amyot, you have seen the pension arrangements transferred to the private sector from other sales by the government of its crown corporations. Are you familiar with the pension transfer arrangements that affected Teleglobe or Canadian Arsenals?

Mr. Amyot: Yes, to some extent. I believe Teleglobe got a better arrangement than did Canadian Arsenals.

From what I gather, again from information we received from employee associations, they figure they got the best they could but they are not 100 per cent satisfied as well.

Senator Austin: My understanding is that they were comparable to pensions offered by similar-sized corporations in the private sector. Is that your understanding?

Mr. Amyot: It is. In some private sectors there are very, very poor pension plans.

Senator Austin: Are you saying that the employees of Teleglobe got a poor pension plan?

Mr. Amyot: I am not going to discuss a pension I do not know the ins and outs of.

Senator Austin: Have you had discussions with the government with respect to the pension plan model that will be a part of the terms of sale of the asset? Have you had those discussions?

Mr. Amyot: We made a presentation to the House of Commons committee considering Bill C-13. All we have is what is in Bill C-13. I believe the pertinent part was read earlier. That is the only information we have as to what our pension will be.

Senator Austin: The bill contains the legislative framework for pension arrangements; the actual arrangements will be stipulated by the government to the purchaser as part of the terms of sale. At least that is my understanding.

Have you had any discussions with the government with respect to the terms it will request of bidders for these two companies?

Mr. Amyot: We have not, as a union, had discussions.

Senator Austin: It seems to me that before you can express more than an apprehension—and an apprehension is normal—the realities of being affected in an unfair way are going to come from the consequences of an exchange between you and the government on a pension plan model. We have been told that these pension plan models will be offered with three options, and these will be options to the employees. First of all,

[Traduction]

meilleures pensions avec le nouveau propriétaire. Tout cela n'a aucun rapport, mais nous aimerions au moins, au départ, conserver nos avantages actuels.

Le sénateur Ottenheimer: Vous avez peut-être moins confiance que d'autres dans le processus de la négociation collective.

M. Amyot: C'est exact, parce que j'ai assez souvent siégé à la table de négociation pour savoir se qu'il en est.

Le sénateur Austin: Monsieur Amyot, lors de la vente par le gouvernement de certaines sociétés d'État, les régimes de pension ont été transférés au secteur privé. Êtes-vous au courant des dispositions qui ont été prises à cet égard lors de la vente de Téléglobe ou des Arsenaux canadiens?

M. Amyot: Oui, dans une certaine mesure. Je crois que les employés de Téléglobe ont obtenu de meilleurs avantages que ceux des Arsenaux.

D'après ce que je sais, grâce aux renseignements que nous avons reçus des associations d'employés, ils ont l'impression d'avoir obtenu le maximum possible, mais ils ne sont pas pour autant entièrement satisfaits.

Le sénateur Austin: D'après mes renseignements, les avantages étaient comparables aux pensions offertes par des sociétés privées de taille équivalente. Êtes-vous d'accord sur ce point?

M. Amyot: Oui. Dans certains secteurs privés, les régimes de pension sont plus que médiocres.

Le sénateur Austin: Voulez-vous dire que les employés de Téléglobe ont obtenu un régime de pension médiocre?

M. Amyot: Je ne vais pas discuter d'un régime de pension dont je ne connais pas toute les modalités.

Le sénateur Austin: Avez-vous eu des entretiens avec le gouvernement au sujet du modèle de régime de pension qui sera inclus dans les conditions de vente de la société? En avez-vous discuté?

M. Amyot: Nous avons présenté un mémoire au Comité de la Chambre des communes chargé de l'étude du projet de loi C-13. Tout ce que nous savons se trouve dans ce projet de loi. Je pense que l'on a lu plus tôt les dispositions pertinentes. C'est la seule information que nous ayons quant à notre régime de pension futur.

Le sénateur Austin: Le projet de loi prévoit le cadre législatif des régimes de pension; les modalités de ces derniers feront partie des conditions de vente que le gouvernement stipulera à l'acheteur. C'est du moins ce que je crois comprendre.

Avez-vous eu des entretiens avec le gouvernement au sujet des conditions qu'il exigera des soumissionnaires désireux d'acheter ces deux sociétés?

M. Amyot: Non, notre Syndicat n'a eu aucun entretien.

Le sénateur Austin: A mon avis, avant d'exprimer autre chose qu'une appréhension—d'ailleurs bien normale—vous ne saurez vraiment si vos employés seront touchés de façon injuste qu'après avoir discuté avec le gouvernement d'un modèle de régime de pension. Ou nous a dit que les modèles en question seront assortis de trois options, lesquelles seront soumises aux employés. Tout d'abord, le transfert des prestations dans le

[Text]

a transfer of benefits to the new plan, or, in certain cases, the normal PSSA termination options and an election for the continuity of employment option.

Are you familiar with these possible choices for your employees?

Mr. Amyot: Yes. We do not know what the new plan is. Because of the Superannuation Act you can leave it as a paid-up pension. That is an option that we are well aware of. When the bid packages come out with a pension plan, then we will know what the pension will be. Right now we have to go by the pension act, which is the minimum we could end up with.

Senator Austin: I think, Mr. Chairman, what we are hearing is an apprehension but it is well in advance of any discussions.

The Chairman: Could the minister or one of his assistants respond to the concerns that have been raised by Mr. Amyot?

Mr. McDermid: He has raised three concerns, Mr. Chairman. One is pensions, which has been fully discussed. Senator Austin, I think, has explained very well the government's position on that. It will be one of the considerations we look at when the bids come in. We want to ensure that the employers have in place a pension plan that is adequate and makes sense.

The health and safety issue is one that Mr. Amyot and I disagree on. I would hope that Transport Canada, the Atomic Energy Board and all of those who regulate safety and health of employees in dealing with nuclear materials administer the same regulations whether the company be privately or publicly owned. I cannot see any difference in that. That is a philosophical difference that we have with the unions, as well. They think the government does everything better—some of us would disagree with that.

Third, Nordion has contracts with AECL for supplies. If you want to get into the relationship between AECL and Nordion as a separate entity now that it is not with AECL, Mr. O'Neill, I am sure, could fill the committee in on that.

Those are the three points about which the union has a concern. I understand their concern. Everybody is a little concerned about change, a little apprehensive and so on. I might say that one of the major considerations in this privatization is the employees. We concentrate an awful lot of our time and work on the employees, their benefits, their work in the future and so on. But I understand their apprehension. I believe that after the company is privatized, a year from now the employees will be thanking the government for the course of action it took.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Anderson: To sum up what you wanted, Mr. Amyot, it is a pension scheme that is as good as the one in place now.

Mr. Amyot: Yes.

[Traduction]

nouveau régime, ou, dans certains cas, l'option normale de résiliation du régime en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et un choix pour la poursuite de l'option d'emploi.

Êtes-vous au courant des choix qui seront offerts à vos employés?

M. Amyot: Oui. Nous ne savons pas en quoi consiste le nouveau régime. En vertu de la Loi sur la pension, on peut laisser la pension comme si elle était acquittée. Nous connaissons bien cette option. Nous connaissons les détails des régimes de pension proposés lorsque les offres parviendront au gouvernement. Pour le moment, nous devons nous en tenir à la Loi sur la pension, qui représente le minimum que nous pourrions obtenir.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je pense que les appréhensions du témoin ne sont pas justifiées puisqu'il n'y a pas encore eu de discussions.

Le président: Le ministre ou l'un de ses collaborateurs pourrait-il répondre aux préoccupations soulevées par M. Amyot?

M. McDermid: Le témoin nous a fait part de trois sources de préoccupation, monsieur le président. D'une part, les pensions, dont nous avons longuement discuté. Le sénateur Austin a très bien expliqué la position du gouvernement sur ce point. Ce sera l'un des facteurs dont nous tiendrons compte en examinant les soumissions. Nous voulons nous assurer que les employés auront droit à un régime de pension satisfaisant et acceptable.

Par contre, je me partage pas l'avis de M. Amyot sur la question de santé et de sécurité. J'espère que Transports Canada, la Commission de l'énergie atomique et tous les organismes qui réglementent la sécurité et la santé des employés qui manipulent des matériaux nucléaires appliquent les mêmes règlements, qu'il s'agisse d'une société privée ou publique. Cela ne fait aucune différence, selon moi. C'est une divergence de vues que nous avons également avec les syndicats. Ils pensent que le gouvernement est meilleur en tout—opinion que nous ne partageons pas tous.

En troisième lieu, Nordion a des contrats d'approvisionnement avec l'ÉACL. Si vous voulez parler des rapports entre l'ÉACL et Nordion en tant qu'entité distincte, maintenant qu'elle n'en fait plus partie, M. O'Neill pourra certainement éclairer la lanterne du Comité à ce sujet.

Voilà les trois questions qui préoccupent le syndicat. Je comprends son inquiétude. Tout le monde est préoccupé par le changement, qui suscite des appréhensions et autres. J'ajoute que l'une de nos principales considérations, lors de cette privatisation, est l'avenir des employés. Nous consacrons énormément de temps et d'énergie aux employés, à leurs prestations, à leur emploi futur et ainsi de suite. Mais je comprends leur appréhension. Je crois que lorsque la société sera privatisée, d'ici un an, ces employés remercieront le gouvernement de son initiative.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Anderson: En résumé, monsieur Amyot, vous demandez un régime de pension au moins aussi bon que celui qui est actuellement en vigueur.

M. Amyot: Oui.

[Text]

Senator Anderson: You are not looking for something better, you are just looking for something as good.

Mr. Amyot: Yes.

Senator Anderson: And you would like a guarantee of that?

Mr. Amyot: Yes.

The Chairman: Mr. Minister, you have seen several major crown corporations privatized. This concern of the unions is certainly raised to this committee every time we deal with bills that involve privatization. Have you any general comment on how this works out? Have the employees been reasonably satisfied by their experiences now?

Mr. McDermid: Mr. Chairman, in my tenure as minister, which is now about a year, I have not had one complaint from any employee on pensions. As a matter of fact, I think that if the committee checked with the staff of Canadian Arsenals, which was mentioned earlier, and that of Teleglobe, they would find that the employees are satisfied with the pension arrangements that were made with those companies, so we have not had difficulties in that regard. As a matter of fact, we want to ensure that the employees are well taken care of when the change of ownership takes place.

The Chairman: Are there any other comments? There being none, on behalf of the committee, Mr. Amyot, I thank you for giving the views of the Public Service Alliance of Canada. We will now call upon Mr. Rino Nichele from the Energy and Chemical Workers Union. We welcome you, Mr. Nichele, and ask you to make your statement.

Mr. Rino Nichele, Energy and Chemical Workers Union: First, Mr. Chairman, I want to thank the committee for this opportunity to represent Local 1541 of the Energy and Chemical Workers Union and Local 70367 of the Public Service Alliance of Canada. I would like to echo what Mr. Amyot stated, or at least part of it. Maybe the best thing to do would be to read my statement.

Given the choice, most employees would prefer to remain a crown corporation because of the disruption to our pensions, possible changes to working conditions and apprehension at whether the business is viable at the present time as a private company. As the fact of privatization is no longer in question, then the choice of the employees is to have the opportunity to purchase the company, given the rights terms and conditions, rather than have it offered for sale on the open market.

At the same time there is a feeling that this is an opportunity for the company to grow and prosper when freed from the restrictions of being a crown corporation, provided that the final agreement arrived at to purchase the company is a deal that will allow that growth, not merely keep our jobs in a marginal business.

A lot of work has been carried out by management and employees since the announcement of our privatization and a lot more has to be done, in particular with regard to trust and

[Traduction]

Le sénateur Anderson: Vous ne demandez rien de mieux, mais vous voulez au moins préserver vos droits acquis.

M. Amyot: Oui.

Le sénateur Anderson: Et vous souhaiteriez obtenir des garanties à ce sujet?

M. Amyot: Oui.

Le président: Monsieur le Ministre, vous avez été témoin de la privatisation de plusieurs importantes sociétés d'État. Chaque fois que le Comité est saisi d'un projet de loi visant à privatiser une société d'État, les syndicats nous font part des mêmes préoccupations. Avez-vous une observation générale à faire sur cette situation? Les employés ont-ils généralement obtenu gain de cause?

M. McDermid: Monsieur le président, depuis le début de mon mandat, soit il y a environ un an, je n'ai pas reçu une seule plainte d'un employé au sujet des pensions. En fait, si le Comité vérifiait auprès des employés des Arsenaux canadiens, dont nous avons parlé plus tôt, et de ceux de Téléglobe, il constaterait que ces derniers sont satisfaits des ententes conclues avec ces sociétés au plan des pensions, de sorte que nous n'avons aucun problème à cet égard. En réalité, nous voulons nous assurer que les employés sont bien protégés au moment du changement de propriété.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires? Au cas contraire, au nom du Comité, monsieur Amyot, je vous remercie de nous avoir fait part de l'opinion de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Nous invitons maintenant à la table M. Rino Nichele, du Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Nichele, et vous demandons de faire votre déclaration.

M. Rino Nichele, Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie: Tout d'abord, monsieur le président, je tiens à remercier le Comité de me permettre de représenter la section locale 1541 du Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie et la section locale 70367 de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Je voudrais réitérer les observations de M. Amyot, ou du moins en partie. Le mieux serait peut-être que je lise ma déclaration.

S'ils ont le choix, la plupart des employés préfèrent continuer à travailler pour une société d'État étant donné les problèmes qui se posent au plan des pensions, les éventuelles modifications des conditions de travail et leur appréhension quant à la viabilité de l'entreprise en tant que société privée. Puisque la privatisation semble être un fait accompli, les employés préféreraient avoir la possibilité d'acheter la société, selon des modalités acceptables, au lieu de la mettre en vente sur le marché libre.

En même temps, ils ont l'impression que la société aura l'occasion de se développer et de prospérer, une fois libérée des restrictions qui s'appliquent à une société d'État, à condition que l'entente finale visant l'achat de la société favorise cette expansion, et ne nous permette pas simplement de conserver notre emploi dans une entreprise marginale.

La direction et les employés ont travaillé avec assiduité depuis l'annonce de la privatisation de notre entreprise et il reste encore beaucoup à faire, surtout sur le plan de la con-

[Text]

as full partners in the purchase, without any distinctions between management and employees. It must be realized that, although we have shown a profit for the last couple of years, the business is very unpredictable, expensive to maintain—90 per cent of sales being exports—and the competition is very strong. We need a strong commitment from the government which will ensure a sound footing for the new company and which could be used as a model for further privatizations of this type.

The Chairman: Perhaps I could ask you what you mean by "a strong commitment from the government to ensure a sound footing". How do you expect the government to do that?

Mr. Nichele: I think that is very simple. Before, we asked the minister what would be the price, and I think that is important. We do not know the price at this moment but are concerned about it, because that will be a determining factor for our survival.

The Chairman: They are giving you a 5 per cent leeway.

Mr. Nichele: No, Mr. Chairman, this is Theratronics. We are two separate entities, as you know.

Mr. McDermid: You are referring to Nordion, Mr. Chairman.

The Chairman: I am sorry, then I am mistaken on that point.

Mr. Nichele: Five per cent of what? We do not know that yet, so I think that should be discussed. An offer has to be presented and then discussions should take place.

The Chairman: I would guess that, in putting an employee bid in, you would have to make sure that you are well financed to carry a company against what could be occasional bad years, as we can see from past experience. I presume that the employees know this.

Mr. Nichele: There are different options. Some options we have been discussing in the privatization committee. Probably we are talking about partnerships or joint ventures, I do not know. This matter is still under discussion. I think that management in particular is involved more deeply and, as we move along, I think this will be important work of the committee.

The Chairman: Are there any questions? Your concerns, then, are not basically the pension problem or the safety problem. Your concern is basically the financial stability of the company, is it not?

Mr. Nichele: I do not agree with that. We are concerned most of all about job security. You can tell me that I have the best pension, but if I do not have a job then I do not have a pension. What we need is job security. We will then work on a pension if we have a guarantee. But who will guarantee a pension if we buy the company or someone else does?

[Traduction]

fiance, en tant que partenaires à part entière lors de l'achat, sans aucune distinction entre patrons et employés. Il faut bien comprendre que, même si notre société réalise des bénéfices depuis deux ans, il s'agit d'un secteur d'activité imprévisible et onéreux—90 p. 100 des ventes se font à l'étranger—où la concurrence est très vive. Nous devons obtenir du gouvernement un engagement ferme qui permettra à la nouvelle société de prendre un bon départ et qui servira de modèle aux autres privatisations de ce genre.

Le président: Puis-je vous demander ce que entendez par «un engagement ferme du gouvernement qui permette (à la nouvelle société) de prendre un bon départ»? Qu'espérez-vous du gouvernement?

M. Nichele: C'est très simple. Auparavant, nous avons demandé au ministre quel serait le prix, et c'est important, à mon avis. Nous ne connaissons pas le prix proposé à l'heure actuelle, mais cela nous inquiète, car ce sera un facteur déterminant pour notre avenir.

Le président: Il va vous accorder une marge de manœuvre de 5 p. 100.

M. Nichele: Non, monsieur le président. Cette disposition s'applique à Theratronics. Vous savez que nous sommes deux entreprises distinctes.

M. McDermid: Vous pensiez à Nordion, monsieur le président.

Le président: Veuillez m'excuser, je me suis trompé.

M. Nichele: Cinq pour cent de quoi? Nous ne connaissons pas le prix encore, et il faudrait d'après moi en discuter. Le gouvernement doit faire une offre, après quoi les discussions pourront commencer.

Le président: Je suppose que, en présentant une offre au nom des employés, vous devrez vous assurer d'avoir suffisamment de fonds pour permettre à la société de se tenir à flots, même les années où la situation n'est pas très bonne, comme cela s'est produit par le passé. Je suppose que les employés le savent.

M. Nichele: Il y a diverses options. Nous avons discuté de certaines d'entre elles au comité de la privatisation. Nous envisagerons sans doute une association ou une entreprise en participation, je n'en sais rien. La question est toujours à l'étude. La direction a un rôle crucial à jouer et, dans les semaines à venir, le comité se concentrera sur cette importante question.

Le président: Y a-t-il des questions? Vos préoccupations essentielles sont donc sans rapport avec les pensions ou la sécurité. Ce qui vous préoccupe, principalement, c'est la stabilité financière de la société, n'est-ce pas?

M. Nichele: Je ne suis pas d'accord avec vous. Nous nous préoccupons essentiellement de la sécurité d'emploi. Vous pouvez me dire que j'ai le meilleur régime de pension, mais si je n'ai pas d'emploi, je n'ai pas de pension. Ce qu'il nous faut, c'est la sécurité d'emploi. Nous examinerons ensuite la question des pensions si nous obtenons une garantie. Qui va garantir notre pension si nous achetons la société, ou si quelqu'un d'autre l'achète?

[Text]

At this point we have to be concerned about the future, while at the same time we are looking for some solid answers. Presently, we have a good pension with superannuation and cost of living protection, but it depends on the pension we will have. We cannot offer a vast pension, but we can ask employees to pay 20 per cent or 25 per cent of their salaries into it. It is open for negotiation as to the best way to deal with it.

The Chairman: If there are no other questions from senators, perhaps the minister would like to make a comment on these remarks.

Mr. McDermid: There are two expressions of concern here. The first is the price. In the case of Theratronics, the government wants to sell it to the employees. We want the sale to be a success and we want it to be sold at a price that will make it a success. We will not sell it to the employees and scalp them only to see the company fail. It will be at a fair price which will ensure the employees that they can carry on with the work of the company and expand the company.

The second area of concern is the pension plan. If the employees own the company they can set up any pension plan that they want within the limits of the pension legislation that I introduced in the House yesterday. So that there should be no concern as to pension plans, because as far as Theratronics is concerned, they will own the company.

Correct me if I am wrong, but the PSAC members at Nordion number about 95 out of 400 employees, and at Theratronics approximately 19 belong to the PSAC.

Mr. Nichele: Approximately.

Mr. McDermid: I can give you the exact figures on that so that I do not get into trouble with my friends here.

Nordion has 387 employees, 25 of whom are in Vancouver; 269 union; 54 management; 94 professionals; 12 sales and support; 127 union; 86 PSAC; and 41 energy and chemical workers. Theratronics has 329 employees, 54 of which are in the sales and service offices in the United States; 169 non-union; 24 management; 135 other; 160 union; 15 PSAC; and 145 energy and chemical workers. I gave you those figures so that we could have an idea of the representation.

The Chairman: The plan will be for you to negotiate with the employees of Theratronics?

Mr. McDermid: That is correct.

The Chairman: In other words, you are not putting it out to public tender?

Mr. McDermid: No; we are giving the employees the opportunity to buy it—that is, in the case of Theratronics.

The Chairman: Correct.

Mr. McDermid: I have to correct the record. I want to apologize to the employees of Theratronics. Earlier, I stated that the government provided funds for the employees of Theratronics. This is not true. We provided funds for the employees

[Traduction]

Pour le moment, nous devons nous préoccuper de l'avenir, mais en même temps, nous exigeons certaines réponses concrètes. À l'heure actuelle, nous avons un bon régime de pension qui est indexé au coût de la vie, mais tout dépend de la pension que nous obtiendrons. Nous ne pouvons pas offrir un régime de pension très vaste, mais nous pouvons demander aux employés de cotiser jusqu'à concurrence de 20 ou 25 p. 100 de leur salaire. Tout cela fera l'objet de négociations.

Le président: Si les sénateurs n'ont pas d'autres questions à poser, le ministre a peut-être une observation à faire sur ce point.

M. McDermid: Deux choses semblent vous préoccuper. Tout d'abord, le prix. Dans le cas de Theratronics, le gouvernement souhaite vendre l'entreprise à ses employés. Nous voulons que la vente soit un succès et notre prix sera établi en conséquence. Nous ne voulons pas exiger un prix exorbitant de nos employés pour voir ensuite la société faire faillite. Il s'agira d'un juste prix qui permettra aux employés de poursuivre les activités de l'entreprise tout en favorisant son expansion.

La seconde source d'inquiétude est le régime de pension. Si les employés possèdent la société, ils peuvent mettre sur pied n'importe quel régime de pension qu'ils souhaitent, s'il est conforme aux dispositions du projet de loi sur les pensions que j'ai présenté hier à la Chambre. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter du régime de pension, dans le cas de Theratronics, puisque la société appartiendra aux employés.

Corrigez-moi si je me trompe, mais sur les 400 employés de Nordion, environ 95 sont membres de l'AFPC, et chez Theratronics, 19 employés environ sont affiliés au syndicat.

M. Nichelle: À peu près.

M. McDermid: Je puis vous citer les chiffres exacts à ce sujet pour ne pas m'attirer d'ennuis de la part de mes amis ici présents.

Nordion compte 387 employés, dont 25 sont à Vancouver; 269 syndiqués; catégorie de direction: 54; catégorie professionnelle: 94; ventes et soutien: 12; 127 syndiqués; AFPC: 86 et Travailleurs de l'énergie et de la chimie: 41. Quant à Theratronics, elle compte 329 employés, dont 54 dans le bureau des ventes et du service situé aux États-Unis; 169 non syndiqués; catégorie de gestion: 24; autres: 135 syndiqués: 160; AFPC: 15 et Travailleurs de l'énergie et de la chimie: 145. Je vous ai cité ces chiffres pour que nous ayons une meilleure idée de la représentation.

Le président: Vous prévoyez donc négocier avec les employés de Theratronics?

M. McDermid: C'est exact.

Le président: Autrement dit, la société ne sera pas mise en vente par voie d'appel d'offres?

M. McDermid: Non, nous donnons aux employés la possibilité de l'acheter. Je parle ici de Theratronics.

Le président: C'est exact.

M. McDermid: Je dois rétablir les faits. Je tiens à présenter mes excuses aux employés de Theratronics. Plus tôt, j'ai dit que le gouvernement leur avait fourni des fonds. C'est inexact. Il s'agissait des employés de Nordion. Nous leur avons fourni

[Text]

at Nordion. We provided \$50,000 to them so that they could hire their own financial advisors to help them out with it. The offer is always open to the employees at Theratronics, but they have not seen fit to ask for help in this regard as yet. Nevertheless, the offer is still there. I wanted to set the record straight that I switched companies in midstream.

The Chairman: I have had that problem myself. Do you have any further comments?

Mr. Nichele: I would like to add one comment. The minister stated that he feels that the pensions are not a concern. He is probably right, because if the employees own the company it is up to them to decide on their pensions. But it definitely has something to do with the actual buying price, because we have existing pensions that we will have to give up. We are definitely giving up something. That, in itself, carries some value. That point is extremely important.

Secondly, financial help is available. The minister referred to the \$50,000 that was given to the Nordion group. We did not ask for financial help yet, but we will probably need it in the near future because we do require financial help, as well as someone to guide us in the right direction.

The Chairman: You will probably get that kind of cooperation, because the government is being fair to the employees. You will probably receive that cooperation once we accept the principle of the privatization. I anticipate significant cooperation between both parties in trying to arrange a deal that will provide the employees with the kind of financial arrangements that will guarantee the existence of the company over a period of time.

Senator Olson: You have hit the hub of it. Perhaps the minister could help us. Will there be some third party arbitration or an umpire of some kind? Obviously you want the employees to buy it at a price that will make it viable so that they can do many things, including providing a pension out of a viable company. But what if you do not come together on what you agree is the needed price to make it continually viable? Can you tell us what mechanism you intend to use to deal with that, or does it simply depend upon so-called cooperation?

Mr. McDermid: Our advisors and the advisors to Theratronics will be able to go out and hire whomever they wish to advise them on what should be done entirely independent of us. It is under the auspices of the CDIC now. We think that we can negotiate a fair price that will be equitable to both sides without any acrimony. I am not concerned about the situation of arbitration between the two sides; I think that we can come to a satisfactory conclusion that will benefit the employees, the companies and the Government of Canada as well.

Senator Olson: I am sure that the negotiations will take place in the future. At this time, perhaps a member from the union could reply to that situation from his point of view. You must have reached the stage where you have already been talk-

[Traduction]

50 000 \$ pour leur permettre de retenir les services de conseillers financiers dans le cadre de cette transaction. L'offre vaut toujours pour les employés de Theratronics, mais ils n'ont pas jugé bon jusqu'ici de demander notre aide. Néanmoins, l'offre tient toujours. Je tenais à rétablir les faits, car j'ai confondu les deux sociétés en cours de route.

Le président: J'ai eu le même problème. Avez-vous d'autres commentaires?

M. Nichele: Je voudrais ajouter quelque chose. Le ministre a déclaré que nous n'avions pas lieu de nous préoccuper des pensions. Il a sans doute raison, car si les employés sont propriétaires de l'entreprise, ce sera à eux de décider de leur régime de pension. Toutefois, cela dépendra manifestement du prix d'achat réel, puisque nous devons renoncer à nos régimes de pension actuels. Nous perdons donc de toute évidence quelque chose, et il faudra tenir compte en établissant le prix. C'est extrêmement important.

En second lieu, nous pouvons obtenir une aide financière. Le ministre a parlé des 50 000 \$ qui ont été offerts au groupe Nordion. Nous n'avons pas encore demandé d'aide financière, mais nous en aurons sans doute besoin prochainement car nous avons besoin de fonds et de quelqu'un pour nous guider dans la bonne direction.

Le président: Vous pourrez sans doute compter sur cette collaboration, car le gouvernement agit de manière équitable envers les employés. Vous recevrez sans doute cette aide une fois que nous aurons accepté le principe de la privatisation. Je prévois une étroite collaboration entre les deux parties en vue de mettre sur pied une entente, en vertu de laquelle les employés pourront compter sur une aide financière qui garantira la viabilité de l'entreprise pendant une certaine période.

Le sénateur Olson: Voilà le cœur du problème. Le ministre pourra peut-être nous aider. Va-t-on soumettre la question à un tiers, ou à un juge-arbitre quelconque? De toute évidence, vous souhaitez que les employés achètent la société à un prix qui leur permette d'exploiter une entreprise viable et dynamique, tout en offrant un bon régime de pension. Mais que se passera-t-il si vous ne réussissez pas à vous entendre sur le prix que vous estimez nécessaire pour assurer la viabilité de l'entreprise à long terme? Pouvez-vous nous dire comment vous comptez procéder, où est-ce que tout dépendra simplement de la fameuse collaboration dont vous venez de parler?

M. McDermid: Nos conseillers et ceux de Theratronics pourront retenir les services des personnes qu'ils désirent pour les conseiller sur les mesures à prendre, sans la moindre ingérence de notre part. L'affaire relève désormais de la CDIC. Nous espérons pouvoir négocier un prix équitable qui satisfera les deux parties sans grincements de dents. Je ne pense pas qu'un arbitrage soit nécessaire; je pense que nous pourrions en arriver à une conclusion satisfaisante qui sera avantageuse pour les employés, les entreprises en cause et le gouvernement du Canada.

Le sénateur Olson: Je suis sûr que les négociations se dérouleront prochainement. Pour le moment, un membre du syndicat pourrait peut-être nous donner son avis sur ce point. Vous avez certainement déjà examiné la question de la viabilité de

[Text]

ing about the viability of the company, based on a certain price. Are you close on that at this stage?

Mr. McDermid: We have not started negotiations yet because we have not had the legislation through the House to do that type of thing. CDIC would be the vehicle in which the negotiation would take place. It would advise the minister on the appropriateness of price and conditions, and so on. That procedure would take place once the Senate had given its stamp of approval, if I might put it that way, to the bill.

Senator Olson: Do you have a time frame in which these things should come to culmination?

Mr. McDermid: I am going out on a limb when I say this, because I have not even talked about this to my staff, but I would hope that we could start the procedure as soon as possible.

The employees of both Nordion and Theratronics have been in a difficult position over the last two or three years. Ever since the privatization process started they have been anxious to get on with it. It has dragged on for a considerable period of time. A lot of employees have spoken to me individually as I have encountered them around Ottawa. They have said, "Will you get on with it? We want to get going." I would hope that we would be able to proceed with privatization of both companies as soon as possible once the legislation is passed.

Senator Olson: But to this point you have not anticipated any deadlock breaking mechanism in case you come almost together but cannot quite agree, have you?

Mr. McDermid: Are you suggesting that we call in Bill Kelly or someone like that?

Senator Olson: I have seen the odd deadlock involving people of good will on both sides who just do not agree. That is all I am suggesting.

Mr. McDermid: No, I can tell you that we have not decided on an arbitrator. I would imagine that if we did come to an impasse, we would probably look to some method of solving that impasse. However, with good will on both sides, I think we will come to a very successful conclusion to the negotiations.

Mr. Nichele: The view of the union is very simple. We believe at this moment that the employees should remain within the crown corporation. We believe in that very strongly. However, if we do come to face-to-face discussions, we can probably reach a solution.

If a solution is not possible, then that will be another question that I cannot answer for you. However, at this moment, in our opinion, remaining within the corporation is the only way to go.

Senator Austin: I wanted to ask the minister a question about the cyclotron. Is it an asset on Nordion's balance sheet?

Mr. McDermid: Perhaps I could ask the President of Nordion, Mr. O'Neill, to reply to that question.

Mr. O'Neill: We have a cyclotron operating in our facility. That is a machine which produces nuclear isotopes and it is presently operating on the UBC campus at our location there.

[Traduction]

l'entreprise en vous fondant sur un prix donné. Où en êtes-vous exactement?

M. McDermid: Nous n'avons pas encore entamé les négociations, car le projet de loi pertinent n'a pas été adopté à la Chambre. Les négociations se dérouleront sous les auspices de la CDIC. Celle-ci conseillera le ministre sur la pertinence du prix et des conditions proposés, et ainsi de suite. Cette procédure débutera dès que le Sénat aura donné son approbation au projet de loi, si je puis dire.

Le sénateur Olson: Avez-vous un délai en tête pour la tenue de ces négociations?

M. McDermid: Je suis dans une situation délicate quand je dis cela, car je n'en ai même pas encore parlé à mon personnel, mais j'espère pouvoir entamer les négociations dès que possible.

Les employés de Nordion et de Theratronics sont dans une situation difficile depuis deux ou trois ans. Depuis que le processus de privatisation a été amorcé, ils sont impatients de le voir se concrétiser. Les choses traînent depuis très longtemps. Un bon nombre d'employés m'ont parlé personnellement lorsque je les ai rencontrés aux environs d'Ottawa. Ils m'ont demandé: «Allez-vous donner suite au projet? Nous sommes prêts à aller de l'avant.» J'espère que nous pourrions privatiser les deux sociétés le plus tôt possible, lorsque le projet de loi aura été adopté.

Le sénateur Olson: Mais avez-vous déjà prévu un mécanisme en vue de sortir de l'impasse au cas où vous ne réussissez pas à vous entendre tout à fait?

M. McDermid: Nous proposez-vous de faire appel à Bill Kelly ou à quelqu'un de semblable?

Le sénateur Olson: J'ai déjà vu des négociations aboutir à une impasse malgré la bonne volonté des deux parties qui ne réussissaient pas à s'entendre. C'est tout ce que je voulais dire.

M. McDermid: Non, nous n'avons pas encore choisi d'arbitre. Je suppose que si nous aboutissions à une impasse, nous chercherions une façon d'en sortir. Toutefois, grâce à la bonne volonté manifestée des deux côtés, je pense que les négociations se concluront de façon très satisfaisante.

M. Nichele: L'opinion du syndicat est très simple. Pour le moment, nous estimons que les employés doivent rester au sein de la société d'État. Nous en sommes fermement convaincus. Toutefois, si nous en discutons vraiment face à face, nous pourrions sans doute trouver une solution.

Si cela est impossible, alors c'est un autre problème auquel je n'ai pas de réponse. Toutefois, pour le moment, à notre avis, la seule solution consiste à conserver la société d'État.

Le sénateur Austin: Je voulais poser au ministre une question au sujet du cyclotron. Figure-t-il à l'actif du bien de Nordion?

M. McDermid: Je vais demander au président de Nordion, M. O'Neill, de répondre à cette question.

M. O'Neill: Nous avons un cyclotron en fonctionnement dans notre laboratoire. Il s'agit d'une machine qui produit des isotopes nucléaires et qui est actuellement en service dans nos

[Text]

We are also building another cyclotron, and perhaps this is the one you are referring to. We have a \$10 million expansion project underway at the moment in order to expand our production facilities. Therefore there will be another cyclotron on the same site as the first one. Your question was: Are they assets, and the answer is yes.

Senator Austin: They are assets on your balance sheet?

Mr. O'Neill: Yes, absolutely.

Senator Austin: I had the impression that they belonged to UBC, but I have been disabused of that this morning.

Mr. O'Neill: No, senator, we own the assets but we lease the property on which they are located.

Senator Austin: The combined value of those two assets is approximately what?

Mr. O'Neill: It would be approximately \$15 million when the second one is completed.

The Chairman: I want to thank you very much, Mr. Nichele, and thank you again, Mr. Minister.

Mr. McDermid: Thank you very much. I always enjoy my visits to the other place, and this was no exception.

The Chairman: You had a relatively easy ride this time.

Mr. McDermid: I find that you are far more polite up here than in the other place!

The Chairman: You are dealing with ladies and gentlemen here. Thank you.

Honourable senators, in the interests of time, although we have had some concerns expressed by Mr. Amyot of the union with respect to pensions, from the questions asked by members of the committee and the responses elicited, it would seem to me that we should consider Bill C-13 and get it off our agenda.

Perhaps some honourable senator would be prepared to move that Bill C-13 be reported to the Senate without amendment.

Senator Ottenheimer: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Honourable senators, as we return to the study of Canadian financial institutions, we have before us now witnesses from the Canadian Institute of Actuaries. Mr. Hirst, perhaps you would identify your colleagues, and then proceed with your submission.

Mr. Peter C. Hirst, President, Canadian Institute of Actuaries: Mr. Chairman, We thank you and your colleagues for allowing us to appear before you today. My name is Peter

[Traduction]

installations situées sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique.

Nous construisons également un autre cyclotron, et peut-être est-ce à celui-là que vous faites allusion. Nous avons un projet d'expansion de 10 millions de dollars en cours en vue d'accroître nos installations de production. Il y aura donc un deuxième cyclotron, au même endroit que le premier. Vous avez demandé s'il s'agissait bien d'éléments d'actif, et la réponse est oui.

Le sénateur Austin: Ils sont inscrits comme éléments d'actif dans votre bilan?

M. O'Neill: C'est exact.

Le sénateur Austin: J'avais l'impression que ces appareils appartenaient à l'Université de la Colombie-Britannique, mais vous m'avez éclairé ce matin.

M. O'Neill: Non, sénateur, nous possédons les biens d'actif, mais nous louons la propriété et les locaux où ils se trouvent.

Le sénateur Austin: A combien se monte environ la valeur combinée de ces deux éléments d'actif?

M. O'Neill: Ils vaudront environ 15 millions de dollars lorsque le second sera terminé.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Nichele, et je vous remercie à nouveau, monsieur le Ministre.

M. McDermid: Merci beaucoup. J'apprécie toujours mes visites à l'autre endroit et aujourd'hui n'a pas fait exception.

Le président: Nous ne vous avons pas fait la vie dure cette fois-ci.

M. McDermid: Je trouve les membres de votre Comité beaucoup plus courtois que ceux de l'autre endroit!

Le président: Vous avez affaire ici à du bon monde. Je vous remercie.

Honorables sénateurs, pour gagner du temps, même si M. Amyot qui représente le syndicat nous a fait part de certaines préoccupations au sujet des pensions, à en juger par les questions des membres du Comité et par les réponses obtenues, je pense que nous devrions clore notre étude du projet de loi C-13 et le rayer de notre emploi du temps.

Un honorable sénateur est peut-être prêt à proposer que le projet de loi C-13 soit renvoyé au Sénat sans proposition d'amendement.

Le sénateur Ottenheimer: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Honorables sénateurs, nous reprenons l'étude des institutions financières canadiennes, et nous accueillons des témoins de l'Institut canadien des actuaires. Monsieur Hirst, pourriez-vous nous présenter vos collègues et passer ensuite à votre exposé.

M. Peter C. Hirst, président, Institut canadien des actuaires: Monsieur le président, nous vous remercions ainsi que vos collègues de nous avoir permis de comparaître aujourd'hui

[Text]

Hirst and I am the President of the Canadian Institute of Actuaries. However, I am a simple pension consultant, so this is an area with which I am not familiar in my practice, although I am familiar with many of the matters connected to it.

On my right is Mr. James A. Brierley, who is the Vice President of the Canadian Institute of Actuaries. Mr. Brierley is responsible for insurance matters. He is also a senior executive in a major re-insurance company.

On Mr. Brierley's right is Mr. Horace McCubbin, who is the Chairman of our Committee to Develop the Role of the Valuation Actuary. He is also a senior executive in a major insurance company in Canada. To my left is Mr. Brian Wooding, who is our executive director here in Ottawa.

With your permission, Mr. Chairman, I would like briefly to introduce the Canadian Institute of Actuaries and tell you what it is, and then Mr. Brierley will make an opening statement on the legislative proposals that we would like to suggest to your committee.

The Canadian Institute of Actuaries is this year celebrating its 25th anniversary, since we were incorporated by act of federal Parliament in March of 1965. In that respect, we are a little different from the other professions which tend to have provincial incorporations and provincial licencing. We are recognized in much of the insurance, pensions and similar legislation, both federal and provincial, whereby in order to sign certain certificates required by that legislation an individual must be a fellow of the Canadian Institute of Actuaries (CIA).

The CIA represents over 1,500 FCIA's who practice in all areas of actuarial expertise. These areas of practice include life insurance, property and casualty insurance, accident and health insurance, investments, pensions, workers' compensation, expert witness work, and so on.

The recognition we have been given in legislation across the country has given us considerable strength, but also significant responsibility. We are very conscious of the significant public trust that has been bestowed upon us. Accordingly, we see it as our responsibility to ensure that people who become fellows of the CIA are properly trained and qualified, that they maintain high standards of conduct and practice and recognize their duty to serve the public interest above all else. This has led to the development of a code of conduct on standards of practice, the means to monitor compliance with these rules and standards and an effective discipline process to deal with offenders.

All these things are constantly under review and enhancement as we continue to develop as a profession, and as the environment in which we operate changes.

Let me emphasize, Mr. Chairman, that we are very conscious of the significant public trust that has been bestowed upon us and of our duty to serve the public interest above all else. A major part of our responsibility is to ensure, as best we

[Traduction]

devant votre Comité. Je m'appelle Peter Hirst et je suis président de l'Institut canadien des actuaires. Toutefois, je suis simplement conseiller en matière de pensions, et il s'agit donc d'un domaine que je n'aborde pas dans le cadre de mon activité professionnelle, bien que j'en connaisse bien de nombreux aspects.

J'ai à ma droite M. James A. Brierley, vice-président de l'Institut canadien des actuaires. M. Brierley est responsable des questions d'assurance. Il est aussi l'un des principaux directeurs d'une grande compagnie de réassurance.

A la droite de M. Brierley se trouve M. Horace McCubbin, président de notre commission chargée du développement du rôle de l'actuaire responsable de l'évaluation. Il est aussi l'un des principaux dirigeants d'une grande compagnie d'assurances du Canada. A ma gauche se trouve M. Brian Wooding, qui est notre directeur exécutif ici à Ottawa.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais vous présenter rapidement l'Institut canadien des actuaires, après quoi M. Brierley fera une déclaration d'ouverture sur les propositions législatives que nous souhaitons vous soumettre.

L'Institut canadien des actuaires célèbre cette année son 25^e anniversaire, puisque nous avons été constitués en société par une loi du Parlement fédéral en mars 1965. A cet égard, nous sommes un peu différents des autres professions qui ont tendance à être constituées en société au niveau provincial et avoir des licences provinciales. Nous sommes reconnus dans de nombreux textes législatifs concernant les assurances, les régimes de retraite et ce genre de choses tant au niveau fédéral que provincial, qui stipulent que pour signer certains certificats exigés par la loi, il faut être actuaire titulaire de l'Institut canadien des actuaires.

L'Institut représente plus de 1 500 actuaires titulaires qui pratiquent dans tous les domaines de compétence actuarielle. Il s'agit notamment de l'assurance-vie, de l'assurance des biens et risques divers, de l'assurance-accident et de l'assurance-santé, des investissements, des pensions, de l'indemnisation des accidents du travail, des expertises, etc.

Le fait d'être reconnus par de nombreux textes législatifs dans tout le Canada nous a donné une force considérable mais aussi de lourdes responsabilités. Nous sommes pleinement conscients de l'importante confiance publique dont nous sommes investis. Nous estimons donc qu'il est de notre responsabilité de veiller à ce que les personnes qui deviennent membres de notre association soient correctement formées et qualifiées, qu'elles respectent les normes de conduite et de pratique de haut niveau, et qu'elles soient conscientes de leur devoir de servir l'intérêt public par-dessus tout. Ceci nous a amenés à élaborer un code de conduite sur les normes de pratique, afin de veiller au respect de ces règles et de ces normes et de disposer d'une procédure disciplinaire efficace en cas d'infractions.

Nous continuons sans cesse à revoir et à améliorer cet ensemble de choses au fil de l'évolution de notre profession et des changements du contexte dans lequel nous fonctionnons.

Je tiens à souligner, monsieur le président, que nous sommes profondément conscients de la confiance publique considérable dont nous faisons l'objet, et de notre devoir de servir l'intérêt public par-dessus tout. Une importante part de nos responsabi-

[Text]

can, that the financial promises made to insurance policyholders, to pension plan members and to members of workers' compensation programs, et cetera, can be met and will continue to be met in the future. Our purpose today is to discuss with you our proposals for legislative change to enhance our ability to meet this responsibility as it pertains to our role as valuation actuaries of insurance companies in Canada. To that end, I asked Jim Brierley, our vice president responsible for insurance matters, to make an opening statement on that particular topic.

Mr. James A. Brierley, Vice President, Canadian Institute of Actuaries: Mr. Chairman, in our presentation we will try to describe briefly the current role of a valuation actuary's background to explain why we are requesting the legislative changes which are described in our letter to Michael Wilson of May 12, 1989. A copy of the letter to Mr. Wilson is contained in the brief we have submitted to your committee.

Under the present legislation, which has been in place since 1978, the responsibility of the actuary is to measure and to give a formal opinion on the actuarial liabilities of an insurance company. These are liabilities which depend on future contingent events and typically will comprise over 90 per cent of the liabilities of an insurance company. The measurement of actuarial liabilities permits us to strike a balance sheet and, therefore, to determine whether or not a company is solvent at the balance sheet date. However, for the regulator, as well as for management, it is not enough that the financial institution be solvent just at the balance sheet date or, rather, that it was solvent at the balance sheet date; there must also be reasonable assurance that it will continue to be solvent at least long enough for the regulatory system to be effective.

It takes time to make a balance sheet. Where there is a problem, it takes more time for the regulator to diagnose it, more time still to decide what to do about it, and perhaps still more time to deal with owner resistance as to what the regulator wants to do. Although the current system has worked in the past, we are concerned that it may not be adequate to protect the industry and its policyholders in the future. Increased competition and volatile economic environments have led to drastic product innovation which, in some cases, has caused significant changes in investment philosophy. This creates a situation where financial difficulty can materialize more rapidly than it has in the past.

The role of the actuary should, in our view, respond to the need for measuring solvency at the balance sheet date, and also for testing solvency for a reasonable period of time thereafter. Analyzing the ability of the financial institution to continue as a going concern and thereby testing its financial health, we believe, will be vital to safeguarding the soundness of the Canadian insurance industry. In their November 1985 report, the House of Commons Finance Committee agreed with our position and recommended that the actuary's responsibilities be expanded along the lines of the appointed actuary role in the United Kingdom.

[Traduction]

lités consiste à veiller du mieux possible à ce que les promesses financières faites aux assurés, aux membres de régimes de retraite et aux membres cotisant à des programmes d'indemnisation des accidents du travail, etc. soient respectées et continuent de l'être à l'avenir. Nous sommes ici aujourd'hui pour discuter avec vous de nos propositions de modifications législatives en vue de nous permettre de mieux assumer ces responsabilités dans le cadre de notre rôle d'actuaire responsable de l'évaluation auprès des compagnies d'assurances du Canada. C'est pourquoi j'ai demandé à Jim Brierley, notre vice-président responsable des questions d'assurance, de faire un exposé d'introduction sur la question.

M. James A. Brierley, vice-président, Institut canadien des actuaires: Monsieur le président, nous allons essayer de décrire rapidement le rôle actuel de l'actuaire responsable de l'évaluation pour vous expliquer pourquoi nous demandons les modifications législatives que nous décrivons dans notre lettre du 12 mai 1989 à Michael Wilson. Une copie de cette lettre est annexée au mémoire que nous vous avons remis.

La Loi actuelle, qui est en vigueur depuis 1978, charge l'actuaire d'évaluer officiellement le passif actuariel d'une compagnie d'assurances. Ce passif est lié à des éventualités futures et représente fréquemment plus de 90 p. 100 des responsabilités totales d'une compagnie d'assurances. La mesure de ce passif actuariel nous permet d'établir un bilan et de déterminer si une compagnie est solvable à la date de ce bilan. Toutefois, pour le responsable de la réglementation comme pour la direction, il ne suffit pas de savoir que l'institution financière est solvable à la date du bilan ou plutôt qu'elle était solvable à la date du bilan; il tient aussi à avoir une assurance raisonnable qu'elle va demeurer solvable suffisamment longtemps pour que la réglementation joue un rôle efficace.

Il faut du temps pour établir un bilan. Quand il y a un problème, cela prend plus longtemps aux responsables de la réglementation pour le diagnostiquer, plus longtemps encore pour décider des mesures à prendre, et même éventuellement encore plus longtemps pour venir à bout des résistances du propriétaire s'il ne veut pas obtempérer. Bien que le système actuel ait correctement fonctionné dans le passé, nous craignons qu'il ne soit plus suffisant pour protéger l'industrie et les assurés à l'avenir. L'accroissement de la concurrence et l'instabilité des contextes économiques ont entraîné des innovations radicales dans les produits qui ont parfois provoqué d'importants bouleversements dans la philosophie des investissements. C'est pourquoi les difficultés financières peuvent apparaître plus rapidement maintenant que dans le passé.

Le rôle de l'actuaire devrait à notre avis être d'évaluer la solvabilité à la date du bilan mais aussi de l'évaluer sur une certaine période ultérieure. Pour préserver la solidité de l'industrie des assurances au Canada, nous estimons qu'il sera vital d'analyser l'aptitude des institutions financières à se maintenir en activité et par conséquent de sonder leur santé financière. Dans son rapport de novembre 1985, le Comité des finances de la Chambre des communes s'est rallié à notre point de vue et a recommandé que les responsabilités de l'actuaire soient élargies sur le modèle des responsabilités de l'actuaire nommé au Royaume-Uni.

[Text]

Our suggested legislative proposals are designed to provide better warning of financial instability. Specifically, we believe this better warning system can be accomplished by the following: First, requiring that the actuary report on the total financial position of the company, as opposed to only the actuarial liabilities; second, requiring that the actuarial report comment on expected future financial conditions as well as the present position of the company; third, provide the actuary with annual access to the board of directors, in addition to cases where, in the opinion of the appointed actuary, management actions will have significant adverse effects on the solvency of the company. Our proposal would also require reporting to the regulators in cases where management was unable to or refused to take steps to rectify the situation. Fourth, guarantee access to management information, including investment policies and business plans, so that the actuary can more accurately judge the expected future financial position of the company, and, five, reduce the likelihood of management pressure being applied to the actuary to reduce his professional standards by requiring formal appointment and termination by the board of directors and, furthermore, by requiring the reporting of these events to the regulatory authorities.

As you can see from the correspondence between ourselves and the Insurance Bureau of Canada, which is in our brief, our proposals are not as yet fully endorsed by the property and casualty industry. Although the Canadian Life and Health Insurance Association has not announced its official position, we are hopeful at this time to be able to confirm their general support for an expanded role for the valuation actuary, as advised in 1986. We believe that the IBC's position is merely a result of a misunderstanding of our proposed role on two counts: First, we believe that they are concerned that the broadened role would usurp the authority of their chief executive officer to some extent and interfere with the role of the officers. Second, they are concerned about the institute's ability to provide the required number of qualified actuaries in the property and casualty field.

We do not believe that the role we have envisaged for the appointed actuary would in any way encroach upon the CEO's authority. The role of the appointed actuary, as we have proposed it, is similar to that which has been in place in Britain for a number of years. To the best of our knowledge, this expanded role has not interfered with or hampered management's ability to run their companies. On the contrary, it has provided British companies with much needed management information regarding future risks and benefits inherent in current management actions. These benefits have also been felt by a number of Canadian life insurance companies which, to some extent, have already asked their actuary to assume some of these broader responsibilities.

[Traduction]

Les propositions législatives que nous présentons ont pour but de permettre une meilleure mise en garde en cas d'instabilité financière. Voici plus précisément les moyens d'assurer cette meilleure prévision: premièrement, il faut que l'actuaire établisse un rapport sur la situation financière totale de la compagnie, et pas seulement sur son passif actuariel; deuxième, il faut que le rapport actuariel aborde non seulement la situation présente de la compagnie, mais aussi les prévisions d'évolution de sa situation financière; troisièmement, il faut que l'actuaire ait accès chaque année au conseil d'administration en plus de pouvoir faire des mises en garde lorsque, du point de vue de l'actuaire nommé, les décisions de gestion risquent d'avoir des répercussions néfastes sur la solvabilité de la compagnie. Nous proposons aussi qu'un rapport soit adressé aux responsables de la réglementation dans les cas où la direction serait incapable ou refuserait de prendre les mesures nécessaires pour rectifier la situation. Quatrièmement, il faudrait garantir l'accès aux informations de gestion, notamment les politiques d'investissement et les plans d'entreprise, de façon à permettre à l'actuaire de se faire une idée plus juste des perspectives d'évolution financière de la compagnie, et cinquièmement il faudrait essayer d'éviter que la direction puisse faire pression sur l'actuaire pour qu'il réduise ses normes professionnelles en exigeant qu'il soit officiellement nommé et congédié par le conseil d'administration et en outre en exigeant que ces faits soient signalés aux autorités chargées de la réglementation.

Comme vous pouvez le constater d'après la correspondance que nous avons eue avec le Bureau d'assurance du Canada, qui est annexée à notre mémoire, nos propositions n'ont pas encore été ratifiées par l'industrie des assurances des biens et risques divers. Bien que l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes n'ait pas encore fait connaître sa position officielle, nous espérons maintenant que nous allons pouvoir confirmer son appui d'ensemble à une expansion du rôle de l'actuaire comme nous l'avons recommandé en 1986. Nous estimons que la position du BAC est simplement due à un malentendu sur le rôle que nous proposons, pour deux raisons: premièrement, nous pensons que les responsables du BAC ont peur que l'actuaire investi de ce rôle accru n'usurpe dans une certaine mesure les pouvoirs de leur président-directeur général et n'entrave le rôle de leurs agents. En second lieu, ils ont des doutes sur la capacité de notre Institut à fournir un nombre suffisant d'actuaires qualifiés dans le domaine des biens et des risques divers.

Nous estimons que le rôle que nous envisageons pour l'actuaire nommé n'empiéterait en aucune façon sur les pouvoirs du PDG. Le rôle de l'actuaire nommé tel que nous le proposons est semblable à celui de l'actuaire en Grande-Bretagne depuis des années. Pour autant que nous le sachions, cet élargissement de son rôle n'a nullement dérangé les dirigeants de société dans leurs activités de gestion. Au contraire, il a permis aux compagnies britanniques de disposer d'informations de gestion très précieuses sur les risques et les avantages futurs que comportaient leurs pratiques de gestion courantes. Un certain nombre de compagnies d'assurances canadiennes ont aussi pris conscience de ces avantages et ont déjà jusqu'à un certain

[Text]

With regard to the respective roles of the actuary and the auditor, the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Institute of Actuaries have just concluded the negotiations leading to a joint policy statement clearly defining the two roles as well as the interaction between the two reporting professions. The joint policy statement is currently at the exposure draft stage in both professions, and we anticipate final adoption of the statement later this year. The Canadian Institute of Chartered Accountants has been fully apprised of our recommendations regarding the broadened role for the actuary, and during our annual meeting with them last month, they stated that they had no objection to our proposals.

Regarding the supply of actuaries qualified to practise in the property and casualty field, the institute recently undertook an extensive study of this issue. As a result, it determined that we will be able to meet the demands upon the profession if this role is extended into the property and casualty industry. As an additional safeguard, we have recently instituted a special examination for actuaries practising in the U.S. property and casualty field. The examination tests their knowledge of Canadian legislation practises and will allow us immediately to increase the number of qualified actuaries in this field.

As noted in our letter to Mr. Wilson, the institute has taken a number of steps in order to support the broadened role. Additional work is also ongoing in Mr. McCubbin's committee in order to professionally define these expanded responsibilities. In addition, our committee on solvency standards for financial institutions is in the process of finalizing new standards for projecting the future solvency position of a company under a series of potential adverse economic and business conditions. The profession will require that all current valuation actuaries perform these tasks. However, we believe that legislation supporting the broadened role will be necessary in order to ensure that these tests are carried out fully in every company. As a generalization, I believe it fair to state that it is likely to be those companies that have an increased danger of financial instability that will be more likely to minimize resources for this work and or disregard any warnings resulting from studies. This concludes our opening remarks.

Senator Olson: I believe you said that you expect the future to be different than in the past when it comes to doing some of these evaluations. Then you went on to say that the deterioration of financial stability will therefore be more rapid in the future. Can you give us some indication of whether insurance companies are offering different policies or instruments that are riskier than what they offered in the past and that that is what leads you to that conclusion?

[Traduction]

point demandé à leurs actuaire d'assumer certaines de ces responsabilités élargies.

En ce qui concerne les rôles respectifs de l'actuaire et du vérificateur, l'Institut canadien des comptables agréés et l'Institut canadien des actuaires viennent de terminer les négociations débouchant sur une déclaration de politique conjointe définissant clairement ces deux rôles et l'interaction entre les deux professions qui établissent des rapports. Cette déclaration conjointe de politique en est au stade de la discussion ouverte au sein des deux professions, et nous pensons qu'elle sera adoptée définitivement vers la fin de l'année. L'Institut canadien des comptables agréés a été pleinement informé de nos recommandations sur l'élargissement du rôle de l'actuaire, et lors de notre rencontre annuelle le mois dernier, ses représentants nous ont dit qu'ils n'avaient aucune objection à nos propositions.

Pour ce qui est de fournir un nombre suffisant d'actuaires qualifiés pour exercer dans le domaine de l'assurance des biens et risques divers, notre Institut a récemment fait une étude approfondie sur la question. Nous avons ainsi pu déterminer que nous pourrions répondre aux demandes de la profession si le rôle de l'actuaire était étendu au secteur de l'assurance immobilière et risques divers. A titre de garantie supplémentaire, nous avons récemment mis sur pied un examen spécial pour les actuaires qui s'occupent de ces domaines d'assurance aux États-Unis. L'examen nous permet de déterminer leur connaissance des pratiques établies par la législation canadienne et d'augmenter immédiatement si nous le voulons le nombre d'actuaires qualifiés dans ce domaine.

Comme nous le signalons dans notre lettre à M. Wilson, l'Institut a pris de nombreuses initiatives dans l'optique de cet élargissement du rôle de l'actuaire. Le comité de M. McCubbin continue en outre de travailler à définir de façon professionnelle ces responsabilités élargies. De plus, notre comité sur les normes de solvabilité des institutions financières met la dernière main à de nouvelles normes d'extrapolation de la solvabilité future d'une compagnie suivant diverses potentialités de détérioration des conditions économiques et commerciales. Tous les actuaires actuellement responsables de l'évaluation seront tenus d'effectuer ce travail. Nous estimons cependant qu'il sera nécessaire d'adopter une loi confirmant cet élargissement du rôle de l'actuaire pour avoir la certitude que ces vérifications seront effectuées de façon exhaustive dans toutes les compagnies. D'une manière générale, je pense qu'on peut dire sans se tromper que ce sont généralement les sociétés les plus menacées d'instabilité financière qui essaient de consacrer le moins d'efforts possible à ce genre de travail ou qui ne tiennent pas compte des avertissements découlant de ces études. J'ai maintenant terminé mon exposé d'introduction.

Le sénateur Olson: Je crois que vous avez dit qu'à l'avenir vous pensiez que les choses se passeraient différemment pour certaines de ces évaluations. Vous avez ensuite ajouté que la stabilité financière des entreprises se détériorerait plus rapidement dans le futur. Pouvez-vous nous dire si les compagnies d'assurances proposent des polices ou des instruments différents qui présentent plus de risques que par le passé, et si c'est pour cela que vous tirez cette conclusion?

[Text]

Mr. Brierley: The industry has had a number of changes, particularly over the past 10 years. In some cases they are policy related and involve new risks inherent in the policies that were not there in previous years. In other cases, to become more aggressive, companies have changed their investment philosophies. They have turned to investments of poor quality in order to improve the competitive position of the company. Quite a few things have happened over the last little while of this sort which could, if not handled properly, threaten the solvency of various companies. That is not to say you cannot invest in something other than Government of Canada bonds and be successful and safe in the industry, but the situation must be managed carefully. You cannot just look at today's financial position when all your obligations are 20, 30 and 40 years in the future.

Senator Olson: I understand what you mean about stability and the solidity of securities. I am wondering, however, if you intended to tell us that there would be higher risk because of what is involved in the policies that are being offered today?

Mr. Brierley: In some cases there are.

Senator Olson: Can you give us some examples?

Mr. Brierley: The most dramatic example is called "lapsed support in product." Whereas in the past if a policy owner terminated his policy, there would be cash value associated with that policy. In order to reduce the price and improve the competitive position, the companies do not always offer these cash values. There is an internal buildup of funds which is released to the company when the policyholder terminates. The companies have then taken that expected release of money from people who will terminate their policies and have used it to reduce the price. If they do not get those lapses and if all the policies stay in force, the product is dramatically underpriced. They should be immunizing themselves with other products that would go in the other direction, given the right economic circumstances which would cause policyholders to hold on to their policies.

Senator Olson: Apart from that, are there new instruments or policies being offered where the risk of having to make pay on them is substantially higher than in the past in relation to the premiums that are charged for them?

Mr. Brierley: In most cases it is a reduction in premium as opposed to an increase in cost, although the potential costs from the AIDS virus could dramatically change all of our current projections of the future. That could be a very significant cost to the industry or it could be a very small cost. We really do not know at this time.

Senator Olson: Have there been any adjustments to those premiums to date?

Mr. Brierley: Competitive pressures have pretty well kept premiums the same which is an additional danger.

Senator Poitras: In insurance companies, first, chief executive officers and the board are responsible for figures. Second, the actuary is responsible for everything regarding reserves as

[Traduction]

M. Brierley: Un certain nombre de changements sont intervenus dans l'industrie, en particulier au cours des 10 dernières années. Dans certains cas, ces changements sont liés à des polices et entraînent de nouveaux risques inhérents à ces polices qui n'existaient pas auparavant. Dans d'autres cas, des compagnies ont modifié leur mode d'investissement pour devenir plus agressives. Elles se sont tournées vers des investissements de qualité médiocre pour devenir plus concurrentielles. Dernièrement, il s'est passé pas mal de choses de ce genre qui risquent, si l'on n'y prend pas garde, de menacer la solvabilité d'un certain nombre de sociétés. Cela ne veut pas dire que les seuls investissements sûrs soient les obligations du gouvernement du Canada, mais simplement qu'il faut gérer la situation avec prudence. Vous ne pouvez pas vous fier simplement à la situation financière actuelle si toutes vos obligations sont sur 20, 30 et 40 ans.

Le sénateur Olson: Je comprends ce que vous voulez dire quand vous parlez de stabilité et de solidité des titres. Je me demandais cependant si vous pensiez que les risques sont plus élevés aujourd'hui à cause du contenu des polices qu'on propose actuellement?

M. Brierley: Dans certains cas.

Le sénateur Olson: Vous avez des exemples?

M. Brierley: L'exemple le plus frappant est ce que l'on appelle le «produit fondé sur les échéances». Alors que dans le passé, si un assuré résiliait sa police, elle avait une certaine valeur de rachat, certaines compagnies, pour réduire les prix et améliorer leur compétitivité, ont cessé d'offrir ce remboursement. Il y a donc accumulation de fonds qui sont acquis à la compagnie quand l'assuré résilie son contrat. Les compagnies se servent de ces montants qu'elles s'attendent à récupérer quand des abonnés résilieront leur contrat pour réduire les prix. Mais si ce n'est pas le cas, et si les assurés conservent leur police, le produit est terriblement sous-évalué. Les compagnies devraient s'immuniser au moyen d'autres produits qui iraient dans l'autre direction, dans le cas où de bonnes circonstances économiques inciteraient les assurés à conserver leurs polices.

Le sénateur Olson: En dehors de cela, offre-t-on maintenant de nouveaux instruments ou de nouvelles polices où les risques de demandes d'indemnisation sont nettement plus élevés que dans le passé compte tenu des primes demandées?

M. Brierley: La plupart du temps, il s'agit d'une réduction de la prime plutôt que d'une augmentation du coût, encore que les coûts potentiels du virus du SIDA puissent bouleverser complètement toutes nos projections actuelles pour l'avenir. Le coût de cette maladie pour l'industrie pourrait être extrêmement lourd ou minime, nous ne le savons pas encore.

Le sénateur Olson: A-t-on réajusté ces primes jusqu'à présent?

M. Brierley: A cause de la concurrence, les primes sont restées à peu près stables, ce qui représente un danger supplémentaire.

Le sénateur Poitras: Dans les compagnies d'assurances, premièrement les PDG et le conseil d'administration sont responsables des chiffres. Deuxièmement, l'actuaire est responsable

[Text]

a whole. Third, there are auditors. Each has a different responsibility. How will your responsibility or duty differ from those of a chartered accountant or an auditor? I understand you have met with the Institute of Chartered Accountants. Do you have any reports which you could supply to this committee which illustrates how you both see these various responsibilities? It is my understanding that the board has the ultimate responsibility for the figures, but I would like to hear more about this from you.

Mr. Horace W. McCubbin, Canadian Institute of Actuaries: I will be happy to speak to this. Certainly there is not meant to be any usurping of the present responsibilities of the board, the CEO or other senior management or officials of the company. Indeed, the proposals put before you are, indeed, to place the actuary in a very definite advisory position to management and particularly to the board.

It is felt that the actuary will not be in a decision-making role as he carries out his proposed role. He may very well have a decision-making role as a management member, but that is a quite separate item.

Certainly, the auditor and the actuary are both very important to the ongoing management of the company, but I would point out that there is a fundamental difference in perspective. The auditor, for the main part, is concerned with the present day financial position of the company—that is, the statement it is about to produce and whether or not that is representative of fair accounting practices. As our material points out, the actuary is being asked to look forward, prospectively, to try to gauge the future financial position of the company as it may be impacted by any number of events and conditions. Therefore, I think there is a working relationship that, indeed, must take place between the auditor and the actuary as it does now.

To my knowledge, we have not bumped into any particular concerns on the part of the accounting profession in respect of our prospective role.

I would ask Mr. Brierley to respond to your specific concern which was—whether we can provide you with some particular information in respect of the discussions that have taken place between the two bodies.

Mr. Brierley: We have had extensive discussions with the Canadian Institute of Chartered Accountants resulting from which is the joint policy statement to which I referred earlier. That document clearly outlines the turf of the auditor and the turf of the actuary. We have agreed as to what they should be doing and they have agreed as to what we should be doing in terms of financial statements.

There is really no friction at this point at all with the auditors. As Mr. McCubbin said, they are really looking at the current position in the last accounting period and we are looking at the future.

Senator Poitras: As I understand the situation today, they do take into consideration the long-term prospects of a com-

[Traduction]

pour tout ce qui concerne les réserves d'ensemble. Troisième-ment, il y a les vérificateurs. Chacun a une responsabilité différente. En quoi votre responsabilité ou vos fonctions seraient-elles différentes de celles d'un comptable agréé ou d'un vérificateur? Vous dites que vous avez rencontré les représentants de l'Institut des comptables agréés. Avez-vous des rapports à nous soumettre pour nous expliquer comment vous envisagez les uns et les autres ces diverses responsabilités? Je crois que c'est le conseil d'administration qui est responsable en dernier recours des chiffres, mais j'aimerais que vous me donniez un peu plus de précisions.

M. Horace W. McCubbin, Institut canadien des actuaires: Je serai heureux de répondre à cette question. Il n'est pas question d'usurper les responsabilités actuelles du conseil d'administration, du PDG ou de tout autre cadre supérieur de la compagnie. En fait, les propositions que nous vous avons soumises visent très clairement à donner à l'actuaire un rôle consultatif auprès de la direction et notamment du conseil d'administration.

Le rôle que nous envisageons pour l'actuaire ne sera pas un rôle de décision. Il aura peut-être un rôle de décision à titre de membre de la direction, mais c'est quelque chose de tout à fait distinct.

Il est certain que le vérificateur et l'actuaire jouent tous les deux un rôle très important pour la gestion de l'entreprise, mais je précise qu'il y a une différence d'optique fondamentale entre les deux. Le vérificateur se préoccupe essentiellement de la situation financière présente de la compagnie, c'est-à-dire du bilan qu'elle va présenter et de la conformité de ce bilan à de bonnes pratiques comptables. Comme nos documents le montrent, on demande à l'actuaire de faire des projections, d'essayer de déterminer les répercussions financières que pourront avoir sur la compagnie un certain nombre d'événements et de conditions. Je pense donc qu'il doit y avoir une certaine complémentarité, qui existe déjà, entre le travail du vérificateur et celui de l'actuaire.

Pour autant que je sache, nous n'avons pas rencontré de problèmes particuliers de la part des comptables en ce qui concerne le rôle que nous envisageons.

Je vais demander à M. Brierley de vous répondre plus précisément au sujet des discussions qui ont eu lieu entre les deux organismes.

M. Brierley: Nous avons eu des discussions approfondies avec l'Institut canadien des comptables agréés, discussions qui ont débouché sur la déclaration de politique conjointe dont j'ai parlé tout à l'heure. Ce document délimite clairement le champ d'action du vérificateur et celui de l'actuaire. Nous nous sommes mutuellement mis d'accord sur ce que nous devions faire les uns et les autres en matière de bilan financier.

Il n'y a vraiment pas de problème actuellement avec les vérificateurs. Comme l'a dit M. McCubbin, ils s'occupent de la situation actuelle à partir de la dernière période comptable, alors que nous nous occupons du futur.

Le sénateur Poitras: Je croyais pourtant qu'ils tenaient maintenant compte des perspectives à long terme d'une compa-

[Text]

pany. They do not look only at the short term. Therefore, I tend to disagree with you on this matter.

Mr. McCubbin: I am certainly not trying to suggest that they do not look at the future, but they certainly do not measure the future. They try to assess the situation as they see it today. We try to give flesh to that prospective.

Mr. Hirst: One comment the accountants have made about what we are proposing here is that it takes a lot of courage to propose what we are proposing. They are looking at it from the perspective of auditors. They tend to measure what has happened in the past and make sure that management and boards are reporting properly to shareholders.

Our view of the world is the future financial stability of the institutions we are talking about here. Our whole training, experience and background is this forward-looking process. In fact, we feel very comfortable with the concept of examining a company, not just in terms of its solvency today or a few months ago when the report was actually dated, but we ask the question: Is what the company doing going to continue to maintain the solvency of the institution involved? We think we are in a good position to do that. The accountants' reaction to us is: "If you feel you are in a position to do that, good luck. We would not want to touch it."

Senator Poitras: You talk about pressure from management. Do you not think that as professionals, with your ethics and with your association, that, like everybody, such as auditors and managers, you would experience pressures from one place or another? Everybody is under pressure. Do you have more pressure than auditors? I have been present at some major discussions where auditors have been questioned about notes and things like that. What is the difference?

Mr. Brierley: The pressures are very similar. Possibly in our work the actuary has to make more assumptions about what is going to happen in the future than an auditor would. But I really do not think the difference is that great. I think the difference is that the auditor has access, if he wants it, to the board, and that is what we are asking for respecting the valuation actuary.

Senator Poitras: Does the valuation actuary not have access to the board?

Mr. Brierley: In many cases he is granted access by the company, but we believe it should be a legislated right that an actuary should be allowed to go to the board.

Senator Poitras: Does that apply to general insurance companies or specifically life insurance companies?

Mr. McCubbin: It applies to both. It depends on the company as to whether the valuation actuary has access.

Senator Poitras: Am I correct that you would like to have a ruling on that?

Mr. McCubbin: We think it very important that the actuary have access.

[Traduction]

gnie. Ils ne s'occupent pas que du court terme. Je ne suis donc pas d'accord avec vous sur cette question.

M. McCubbin: Je ne dis pas qu'ils ne s'occupent pas du tout de l'avenir, mais simplement qu'ils n'essaient pas de le chiffrer. Ils essaient d'évaluer la situation telle qu'ils la voient maintenant. Nous, nous essayons de présenter cela de façon plus concrète.

M. Hirst: A propos de ce que nous proposons ici, les comptables ont dit que cela demandait beaucoup de courage. Ils étudient cela dans l'optique des vérificateurs. Ils étudient ce qui s'est fait dans le passé et s'assurent que la direction et les conseils d'administration feront un rapport correct de la situation aux actionnaires.

Nous nous concentrons sur la stabilité financière future des institutions dont nous parlons. Toute notre formation, toute notre expérience et tout notre bagage sont axés sur cette prospective. En fait, il est tout naturel pour nous lorsque nous étudions une compagnie de ne pas nous contenter de savoir si elle est solvable ou si elle l'était il y a quelques mois quand le rapport a été établi, mais de nous demander si ses activités vont lui permettre de rester solvable à l'avenir. Nous estimons être bien armés pour faire ce travail. Les comptables, eux, nous disent: «Si vous pensez être capables de le faire, bonne chance. Pour nous, il n'est pas question de toucher à cela».

Le sénateur Poitras: Vous parlez de pressions exercées par la direction. Ne pensez-vous pas qu'en tant que professionnels avec votre éthique et votre association, vous êtes forcément soumis, comme tout le monde, comme les vérificateurs et les gestionnaires, à des pressions d'un côté ou de l'autre? Tout le monde est soumis à des pressions. En subissez-vous plus que les vérificateurs? J'ai assisté à d'importantes discussions où l'on questionnait des vérificateurs sur leurs notes complémentaires et ce genre de choses. Où est la différence?

M. Brierley: Les pressions sont très semblables. Disons que l'actuaire est peut-être obligé de poser plus d'hypothèses que le vérificateur sur ce qui va se passer à l'avenir. Mais je ne pense pas que la différence soit énorme. Je crois que la différence, c'est que le vérificateur peut avoir accès s'il le veut au conseil d'administration, et c'est ce que nous demandons dans le cas de l'actuaire responsable de l'évaluation.

Le sénateur Poitras: L'actuaire responsable de l'évaluation n'a pas accès au conseil d'administration?

M. Brierley: Souvent, il en obtient l'autorisation, mais nous pensons qu'il faudrait que la loi lui garantisse cet accès.

Le sénateur Poitras: Cette remarque s'applique aux compagnies d'assurances générales ou plus précisément aux compagnies d'assurance-vie?

M. McCubbin: Aux deux. C'est la compagnie qui décide si elle autorise l'actuaire à avoir ou non cet accès.

Le sénateur Poitras: Si je comprends bien, vous souhaiteriez que la question soit tranchée?

M. McCubbin: Nous pensons qu'il est très important que les actuaires puissent avoir accès au conseil.

[Text]

Perhaps I may speak to your first point. There is a fundamental difference between what an actuary does and what an auditor does. You must remember that one of the roles which we have not talked about so far is the actuary's role to determine, calculate and present the liabilities for the company at a point in time. Obviously, that can affect the bottom line, the surplus position, the solvency position of the company. Therefore, I think he could be under considerable pressure from management should they, indeed, not like the results, because the numbers we determine are not necessarily matters of absolute fact as accounting numbers are.

Therefore, as Mr. Brierley has pointed out, they are based on assumptions. We certainly rely heavily on our professional standards. The book containing them is very thick now. We rely on those to make sure our actuaries do a proper and professional job.

But, even at that, we are aware of instances where management have put pressure on their actuaries to get a different number, to the point even where the actuaries have behaved most professionally and, indeed, resigned.

The Chairman: I must admit that I am somewhat concerned with your request. You have indicated that you want to have the legal right to be able to report on the total financial position of a company as well as the actuarial position; is that correct?

Mr. Brierley: That is correct.

The Chairman: Can you tell me what your qualifications are to look at the total financial position of a company? Are you experts in investments, which is a major factor on the balance sheet of an insurance company? Are you well able to assess the various assets that are on the books, other than, as I say, the actuarial liability in which you are trained?

Secondly, you want to look not only at today's total financial picture, but at the future's total financial picture. Again, I want to know what your qualifications are to do that, keeping in mind the wide operations of an insurance company today, in that they can operate trust companies, oil and gas companies, investment companies, and so forth.

You feel that you should come in and assess all of those from the point of view of the present and future of the company.

An auditor is an outside auditor; an actuary is an in-house actuary, at least as far as I know. I do not know of any actuarial companies that are hired the way outside chartered accounting companies and auditing companies are hired.

By the very nature of the association, is there not a difference? As I said, I share Senator Poitras' concern about the possible conflicts of your group getting into fields that you are not well acquainted with. You may be acquainted with those

[Traduction]

Pour revenir sur votre première remarque, il y a une différence fondamentale entre ce que fait un actuaire et ce que fait un vérificateur. N'oubliez pas que l'un des rôles dont nous n'avons pas encore parlé est celui qui consiste pour un actuaire à déterminer, à calculer et à exposer le passif de la compagnie à un moment donné. De toute évidence, ce calcul peut influencer sur le résultat final, remettre en question l'excédent ou la solvabilité de la compagnie. Nous pensons que la direction risque de faire des pressions considérables sur l'actuaire si elle n'est pas satisfaite des résultats présentés, car les chiffres auxquels nous parvenons ne sont pas nécessairement des certitudes absolues comme le sont les chiffres comptables.

Comme l'a dit M. Brierley, ils sont extrapolés à partir d'hypothèses. Il est certain que nous nous appuyons massivement sur nos normes professionnelles, regroupées dans un volume qui est maintenant devenu très épais. Nous nous appuyons sur ces normes pour garantir la qualité et le caractère professionnel du travail de nos actuaires.

Mais même dans ces conditions, nous savons qu'il arrive parfois que les directeurs de sociétés fassent pression sur leurs actuaires pour qu'ils modifient leurs chiffres et il est même arrivé que certains actuaires en arrivent à démissionner par souci d'honnêteté professionnelle.

Le président: Je dois avouer que votre demande me chagrine un peu. Vous dites que vous voulez avoir le droit légal de faire rapport sur la situation financière d'ensemble d'une compagnie ainsi que sur sa situation actuarielle, c'est bien cela?

M. Brierley: C'est cela.

Le président: Pouvez-vous me dire en quoi vous êtes qualifiés pour vous prononcer sur la situation financière totale d'une compagnie? Êtes-vous des experts en investissement, puisque c'est l'un des principaux facteurs du bilan d'une compagnie d'assurances? A part le calcul du passif actuariel auquel vous avez été formés, êtes-vous parfaitement capables d'évaluer les divers actifs figurant dans les registres de la compagnie?

Deuxièmement, vous voulez vous pencher non seulement sur la situation financière actuelle, mais sur la situation financière future de la société. Là encore, j'aimerais savoir en quoi vous êtes qualifiés pour faire ce travail, sachant qu'une compagnie d'assurances de nos jours peut toucher à des domaines très vastes, s'occuper de compagnies de fiducie, de sociétés pétrolières ou gazières, de sociétés d'investissement, etc.

Vous pensez que vous devriez pouvoir procéder à une évaluation de tout cela dans le contexte actuel et futur de la compagnie.

Un vérificateur, c'est quelqu'un qui vient de l'extérieur, et un actuaire, c'est quelqu'un qui est de l'intérieur, du moins c'est ce qu'il me semble. On ne fait pas appel aux services de sociétés actuarielles à l'extérieur comme on fait appel à des entreprises de comptables agréés ou à des sociétés de vérification.

N'y a-t-il pas une différence du fait de la nature même de l'association? Encore une fois, je m'inquiète comme le sénateur Poitras des conflits qui risquent de se présenter si votre groupe s'aventure dans des domaines qu'il ne connaît pas parfaite-

[Text]

fields, but you are not well trained as against other professionals.

Mr. Brierley: Perhaps I could answer your last question first. There are a number of actuarial consulting firms that do provide consulting for the valuation actuary position, especially to smaller companies that do not have their own in-house actuary, but in the vast majority of cases it is an employee of the company who is the valuation actuary. You are correct, Mr. Chairman.

All professional standards require those valuation actuaries to put the public good ahead of their own position and act independently and objectively when they are valuation actuaries for a company. Our standards are strict about this, and we do monitor them and have a strict discipline system to ensure that they are acting professionally in a position.

This goes to our earlier point requiring access to the board. Because the actuary is an in-house employee in many cases, there is more opportunity for pressure to be placed on him—not that there is not pressure on an auditor or an outside valuation actuary. There is the threat of losing the account, but that may not be as great as the threat of losing your job. If anything, there is a shortage of actuaries right now, so the threat of losing your job is not very great.

By and large, our members have reacted well to that pressure and have acted responsibly. I personally know of actuaries who have resigned their positions because management wanted them to “cook the books”, if you like, or improve the books.

In terms of your first comment, we do have training beyond just the mathematics and calculating the reserve. We do have training in investments, accounting, taxation, law and medicine, although medicine is a little light. We are trained enough to know who we should be insuring and who we should not be insuring.

This goes to the joint policy statement with the accountants. There are certain areas of expertise that we have that they must rely on in doing their audit, and there are certain areas of expertise the auditor has that we must rely on, and this joint policy statement is a working document that says, “This is when we will rely on your work, and this is when you will rely on our work.”

In terms of assessing the assets of the company and the investments, the actuary will have access to the auditor and be able to secure his opinion about the current financial position of the company.

However, actuaries are also the designers of the insurance products. An insurance product is far more than just designing the death benefit you are going to pay and calculating the premium for it. You have to determine what kinds of assets are going to back those liabilities, what the cash flows from those assets are going to be and set up the whole investment policy for the company.

[Traduction]

ment. Vous les connaissez peut-être assez bien, mais vous n'avez pas une formation aussi poussée dans ces domaines que d'autres professionnels.

M. Brierley: Permettez-moi de répondre d'abord à la dernière question. Il existe des entreprises de consultation actuarielle qui font des expertises actuarielles, en particulier pour de petites entreprises qui n'ont pas leur propre actuaire, mais dans la grande majorité des cas, c'est un employé de l'entreprise qui est actuaire responsable de l'évaluation. Vous avez raison sur ce point, monsieur le président.

Toutes les normes professionnelles exigent que ces actuaires responsables de l'évaluation fassent passer le bien public avant eux-mêmes et agissent de façon indépendante et objective lorsqu'ils agissent à titre d'actuaires responsables de l'évaluation pour une entreprise. Nous avons à cet égard des normes très rigoureuses, nous veillons à ce qu'elles soient respectées et nous avons un dispositif disciplinaire très strict pour garantir le caractère professionnel du travail effectué.

Ceci nous ramène à la question de l'accès au conseil d'administration. Comme l'actuaire est bien souvent un employé de la maison, il est plus facile de faire pression pour lui, ce qui ne signifie pas que l'on ne fasse pas pression sur un vérificateur ou sur un actuaire d'évaluation venant de l'extérieur. Il risque de perdre le contrat, mais ce n'est pas aussi grave que le risque de perdre son emploi. Quoi qu'il en soit, il y a actuellement pénurie d'actuaires, donc le risque de perdre son emploi n'est pas très grand.

En général, les membres de notre association réagissent bien aux pressions et savent agir de façon responsable. Je connais personnellement des actuaires qui ont démissionné parce que la direction voulait qu'ils manipulent les comptes.

Pour répondre à votre première remarque, notre formation va plus loin qu'un simple cours de mathématiques pour calculer les réserves. Elle inclut les investissements, la comptabilité, la fiscalité, le droit et la médecine, enfin un petit peu de médecine. Disons que nous en savons suffisamment pour savoir qui assurer ou ne pas assurer.

Ceci m'amène à la déclaration conjointe de politique que nous avons élaborée avec les comptables. Dans certains domaines, ceux-ci doivent se fier à notre expérience pour effectuer leur vérification, et inversement, dans certains cas, nous devons nous en remettre à l'expérience du vérificateur dans d'autres domaines; cet énoncé conjoint de politique est un document de travail précisant dans quels domaines nous nous fions à eux et ils se fient à nous.

En ce qui concerne l'évaluation des actifs d'une société et des investissements, l'actuaire peut demander son avis au vérificateur sur la situation financière de la société.

Cependant, les actuaires doivent également concevoir les produits d'assurance. Il ne s'agit pas simplement de déterminer la prestation de décès qui sera versée et de calculer la prime correspondante. Il faut savoir quels actifs vont garantir ces risques, quels seront les mouvements de trésorerie et élaborer toute la politique d'investissement de l'entreprise.

[Text]

Company management may decide to differ from that policy, and if they do, they will add risk and probably reduce price and increase the term, but the actuary is qualified and trained, as is no other, to look at the future cash flows and the contingency events in the future to determine what those risks are, and to quantify them.

The Chairman: I can understand that you can look at cash flows, but you are asking for an assessment of the assets of the company.

Mr. McCubbin: Your question is quite astute, Mr. Chairman, but I would point out that the valuation actuary, which has been a position now for many years, is required to value those liabilities of the company each and every year, and, as part of that valuation, he must determine an appropriate interest rate to place on those liabilities or future contingent events; and a very large part of that determination of the interest rate is, indeed, knowledge and reflection of the investments of the company and the investment policy of the company. Indeed, the Superintendent of Insurance ensures that we do a reasonable and appropriate job in that area, because we report to him annually and we must describe how we have gone about the assessment of the asset base of the company. So I believe there is, indeed, a history and a skill and an ability to handle the investment side.

In terms of the other risks which the company faces, the actuary, I believe, is probably the expert in the company—for many of them. The two most prominent ones which come to mind certainly are the mortality risks and the morbidity risks, two fundamental risks for a life insurance company under its products.

The training is extensive. We have undertaken extensive training to become qualified. We are constantly presented with new developments, new training and continuing education seminars. We are prohibited by our standards from taking on any job, role or position for which we are not qualified by experience or by training and by knowledge. Therefore, for a person to accept this appointment which we are talking about, they really must be qualified.

You mentioned the broad field of activities of companies, some of which I do not believe the companies can, indeed, do in their own right because you are only allowed to do—

The Chairman: I am talking about subsidiary-controlled companies.

Mr. McCubbin: I appreciate that, but even the subsidiaries are limited as to their scope. Certainly most of those can be covered. We do not hold ourselves out to be experts in everything, but we do hold ourselves out to be experts in the assessment of risk, and we obviously derive the information for that assessment from all sorts of sources.

The Chairman: Do you have the endorsement of the industry?

Mr. McCubbin: We do not at this particular point. As Mr. Brierley has pointed out, the proposals that we are putting before you were in this form, to all intents and purposes, back

[Traduction]

La direction de celle-ci peut décider de s'écarter de cette politique et, ce faisant, ajouter des risques et sans doute réduire le prix et augmenter le terme, mais l'actuaire est plus qualifié et mieux formé que quiconque pour prévoir l'encaisse future et les événements ultérieurs de façon à déterminer les risques et à les quantifier.

Le président: Je comprends que vous puissiez examiner la situation de trésorerie, mais vous demandez une évaluation de l'actif de la société.

M. McCubbin: Votre question est très judicieuse, monsieur le président, mais je voudrais faire remarquer que l'actuaire responsable de l'évaluation doit, et c'est le cas depuis de nombreuses années, évaluer le passif de l'entreprise tous les ans et déterminer, dans le cadre de cette évaluation, un taux d'intérêt approprié à appliquer en fonction de ce passif ou d'événements ultérieurs imprévus, et pour fixer ce taux d'intérêt, il doit en grande partie se baser sur sa connaissance et ses réflexions sur les investissements de l'entreprise et la politique de celle-ci en la matière. En fait, le Surintendant des assurances veille à la qualité de notre travail dans ce domaine puisque nous devons lui présenter un rapport chaque année et décrire comment nous avons procédé à l'évaluation de la base d'actifs de l'entreprise. C'est donc bien une question de connaissances et de compétence pour traiter des questions d'investissement.

En ce qui concerne les autres risques pour l'entreprise, je crois que l'actuaire est en quelque sorte l'expert de la société—dans bien des cas. Les deux principaux qui viennent à l'esprit sont les risques de mortalité et de morbidité, deux risques fondamentaux pour une compagnie d'assurance-vie étant donné ses produits.

La formation est longue. Nous avons suivi une formation très complète pour devenir qualifiés. Nous sommes constamment mis au fait des changements, nous recevons une formation complémentaire et nous participons à des réunions d'éducation permanente. Nos normes nous interdisent d'accepter un travail, un rôle ou un poste pour lequel nous ne sommes pas pleinement qualifiés par notre expérience, ou par notre formation et nos connaissances. Ainsi, seule une personne véritablement qualifiée pourra accepter cette nomination dont nous parlons.

Vous avez mentionné les nombreuses activités des compagnies, que celles-ci ne devraient pas entreprendre dans certains cas d'après moi, car on a seulement le droit de...

Le président: Je veux parler des filiales.

M. McCubbin: Je comprends, mais même les filiales ont un champ d'action limité. La plupart peuvent être couvertes. Nous ne prétendons pas être experts en tout mais nous le sommes certainement en matière d'évaluation des risques et nous nous basons sur toutes sortes de sources pour établir notre évaluation.

Le président: Avez-vous l'appui de l'industrie?

M. McCubbin: Pas pour le moment. Comme l'a expliqué M. Brierley, les propositions que nous vous présentons existent partiellement sous cette forme depuis 1985 et sont discutées

[Text]

in 1985 and have been under continuous discussion since that time. In 1985 they were presented to the Canadian Life and Health Insurance Association, studied by their working committees as well as a senior group of executives and received general support for the proposed role, which was the broadening in these terms which we put before you. They are presently studying the most recent proposal and have a task force made up of their senior executives. Although they have not come back to the institute, because I think they are just getting into their consideration, I hope that from previous experience in which I was personally involved we will get relatively good support.

That is not to say they will not have concerns. I am sure they will, because we had concerns five years ago and will continue to have them. But I think that with an understanding of the role we are presenting, we will find general support from the life industry. We have indicated some concerns on the property and casualty side of the field. Those we definitely have to work hard at. Again, as Mr. Brierley has pointed out, I think what we have seen is in large part a misunderstanding of what we are trying to do and the role we are asking for.

I think we can clear up most of those concerns. I have had occasion to speak to some members of their actuarial committee, which has made a report to the IBC, and we have had a good discussion. Indeed, we got rid of a number of problems right off the bat. We will continue to pursue the others.

The Chairman: I think the committee will probably want to send your brief on to the management group of the life insurance industry to get a reaction. Representations have been made by various representatives of the industry and I would think, because this is really a new aspect as far as this committee is concerned, that before we can come in with a recommendation we would have to get a reaction from the other side. You do understand that?

Mr. McCubbin: Absolutely.

The Chairman: I am sure the committee will want to do that. I will ask our clerk to make a note of passing this presentation on to the Canadian life insurance and health insurance industry.

Mr. McCubbin: That would be most proper, Mr. Chairman.

The Chairman: As a general comment, you people have obviously done a good job in the role that you play. You want an expanded one. My knowledge of the insurance industry tells me that there has never been a policyholder who lost money in the Canadian insurance industry. Some companies may have got into trouble, but they have been looked after by other companies. I do not know of any industry in Canada that can claim the record of protection for their policyholders or their investors, put it that way, and I think a good deal of credit goes to the actuaries, who keep the companies honest, liquid and stable. I congratulate you on that.

Whether the next step is to move into the overall financial picture is something to which I personally will want to give a

[Traduction]

continuellement depuis. En 1985, elles ont été présentées à l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, examinées par les comités de travail et par un groupe de cadres de direction et le rôle proposé, c'est-à-dire ce que nous vous avons présenté, a été approuvé. Actuellement un groupe d'étude composé des membres de la haute direction examine la proposition la plus récente. Bien que les résultats des discussions n'aient pas été communiqués à l'Institut, car je crois que l'étude ne fait que commencer, j'espère, d'après ce que j'ai pu voir lors des expériences antérieures auxquelles j'ai participé, que nous aurons une réponse favorable.

Ceci ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'objections. Je suis sûr qu'il y en aura, car nous en avons eu il y a cinq ans et nous continuerons à en avoir. Mais je pense que si le rôle que nous proposons est bien compris, nous aurons dans l'ensemble l'appui des compagnies d'assurance-vie. Nous avons souligné quelques problèmes concernant le domaine des biens et des risques divers. Nous devons nous pencher attentivement sur ces questions. Je le répète, comme l'a dit M. Brierley, ce qui s'est passé est essentiellement dû à une mauvaise compréhension de ce que nous voulons faire et du rôle que nous demandons.

Je crois que la plupart des inquiétudes peuvent être dissipées. J'ai eu l'occasion de parler à certains membres du comité actuariel en question, qui a présenté un rapport à l'IBC et nous avons eu une conversation très fructueuse. Nous avons réussi à éliminer plusieurs problèmes d'emblée. Nous continuerons à examiner les autres.

Le président: Le Comité va probablement envoyer votre mémoire au groupe de direction du secteur de l'assurance-vie pour connaître sa réaction. Des démarches ont été faites par plusieurs représentants de l'industrie et, comme cet élément est nouveau pour le Comité, avant de pouvoir faire une recommandation, nous allons devoir connaître la réaction de l'autre partie. Vous comprenez?

M. McCubbin: Absolument.

Le président: C'est ce que va faire le Comité. Je vais demander à notre greffier de noter que cet exposé doit être transmis aux membres de l'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance santé.

M. McCubbin: C'est tout à fait logique, monsieur le président.

Le président: Il est certain que vous avez fait un excellent travail dans le rôle qui vous incombe. Vous voulez un rôle élargi. D'après ce que je sais de l'industrie de l'assurance, personne n'a jamais perdu d'argent dans le domaine de l'assurance au Canada. Certaines compagnies ont eu des difficultés mais d'autres les ont aidées. Je ne connais au Canada aucune industrie qui puisse prétendre protéger aussi bien ses investisseurs et ses assurés et je crois que ceci est en grande partie dû aux actuaires, grâce à qui les entreprises restent honnêtes, solvables et stables. Je vous en félicite.

Quant à savoir si votre rôle doit être élargi à l'ensemble de la situation financière, je tiens personnellement à y réfléchir

[Text]

fair amount of thought. We will have to get some reaction on it.

Senator Poitras: What is the percentage of general insurance companies that have actuaries now? There are approximately 150 companies doing business in Canada, are there not?

Mr. McCubbin: Yes.

Senator Poitras: Would it be 50 per cent?

Mr. Brierley: No, not 50 per cent. I would estimate that 10 to 15 per cent would have qualified actuaries.

Senator Poitras: This is one of the reasons why it would be fairly difficult for you over the short term to sell this idea.

Mr. Brierley: Many more companies have students, senator. I think that is the problem. They are not fully qualified actuaries yet, so they are not viewed as part of the senior management. That does not mean that the consulting expertise is not there to do it over the short term.

Senator Poitras: In all of the banks and other financial institutions there are actuaries, are there not?

Mr. McCubbin: No, there are not.

Senator Poitras: Do you work in trust companies?

Mr. McCubbin: No, we do not.

Mr. Hirst: Perhaps we should.

Mr. McCubbin: Are you asking for a personal opinion, senator?

The Chairman: As we draw to a close, are you fellows still backing the idea that I can buy an insurance policy from a life insurance company in Canada at a 50 per cent lower premium because I am a non-smoker? Is that still the feeling of the industry?

Mr. Brierley: That is what our actuarial research shows, senator, that your probability of death is 50 per cent. That does not mean that the premium will be 50 per cent.

Senator Olson: You are going to die sometime whether you smoke or not.

The Chairman: Yes, but I would rather pay a lower premium.

Senator Poitras: Yes, and die happy.

Mr. McCubbin: Mr. Chairman, if I may, I would like to make a comment on Senator Poitras' question. There may be a misunderstanding. There are about 150 property and casualty or general insurance companies, but there is an equal number of life insurance companies in Canada. All of the major property and casualty companies have qualified actuaries on staff. There are certainly more actuaries than life insurance companies employ, but of that number you will find that many life insurance companies do not have actuaries and use consulting firms in much the same way as the general insurance companies do. There is a requirement for actuarial work in both types of insurance coverage.

[Traduction]

attentivement. Nous allons demander d'autres points de vue sur ce sujet.

Le sénateur Poitras: Quel est le pourcentage de compagnies d'assurances générales ayant actuellement des actuaires? Je crois qu'il y a environ 150 compagnies d'assurances qui exercent au Canada, n'est-ce pas?

M. McCubbin: Oui.

Le sénateur Poitras: Cinquante pour cent?

M. Brierley: Non, pas 50 p. 100. Je pense que de 10 à 15 p. 100 des entreprises doivent avoir des actuaires qualifiés.

Le sénateur Poitras: C'est l'une des raisons pour lesquelles vous aurez assez de mal à faire accepter cette idée dans un premier temps.

M. Brierley: Il y a beaucoup d'autres compagnies qui ont des étudiants, sénateur. C'est là le problème. Ce ne sont pas des actuaires pleinement qualifiés et ils ne font donc pas partie de la haute direction. Ceci ne signifie pas pour autant qu'on ne puisse pas disposer des services d'experts-conseils à court terme.

Le sénateur Poitras: Dans toutes les banques et les autres institutions financières, il y a des actuaires, non?

M. McCubbin: Non, il n'y en a pas.

Le sénateur Poitras: Travaillez-vous dans des compagnies de fiducie?

M. McCubbin: Non.

M. Hirst: Nous devrions peut-être.

M. McCubbin: Voulez-vous une opinion personnelle, sénateur?

Le président: Comme nous approchons de la fin, je voudrais savoir si vous êtes toujours d'accord pour que je puisse acheter une police d'assurance à une compagnie d'assurance-vie en payant une prime réduite de moitié parce que je ne fume pas? Les membres de l'industrie sont-ils toujours de cet avis?

M. Brierley: Ceci est conforme à nos recherches actuarielles, sénateur; pour vous, la probabilité de décès est de 50 p. 100. Ça ne veut pas dire que la prime sera de 50 p. 100.

Le sénateur Olson: Vous allez mourir un jour, que vous fumiez ou non.

Le président: Oui, mais j'aimerais mieux avoir une prime moins chère.

Le sénateur Poitras: Oui, et mourir content.

M. McCubbin: Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais faire un commentaire sur la question du sénateur Poitras. Il y a peut-être un malentendu. Il y a environ 150 compagnies d'assurances générales ou sur les biens et risques divers au Canada mais il y a autant de compagnies d'assurance-vie. Toutes les grandes compagnies d'assurances sur les biens et risques divers ont des actuaires qualifiés au sein de leur personnel. Il y a là certainement plus d'actuaires que dans les compagnies d'assurance-vie, mais très souvent, les compagnies d'assurance-vie n'ayant pas d'actuaire font appel à des firmes de consultants, un peu comme les compagnies d'assu-

[Text]

The Chairman: On behalf of the committee, gentlemen, I thank you very much. You have raised an interesting aspect of the industry on which we will have to do more research.

The committee adjourned.

[Traduction]

rances générales. Il est nécessaire de recourir à des actuaires dans les deux types d'assurances.

Le président: Messieurs, je vous remercie au nom du Comité. Vous avez présenté un aspect intéressant de l'industrie que nous allons devoir approfondir.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Nordion International Inc.:

Mr. Paul O'Neill, President.

From Theratronics International Ltd.:

Mr. Frank Warland, President.

From the Public Service Alliance of Canada (PSAC):

Mr. Frank Amyot.

From the Chemical and Energy Workers Union:

Mr. Rino Nichele.

From the Ministry of State, Privatization and Regulatory Affairs:

Mrs. Clare Scullion, Senior Counsel, Legal Services;

Mr. Dick Welch, Group Executive (Legislation);

Mr. Léo Konomis, Group Executive (Air Canada).

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Peter C. Hirst, President;

Mr. James A. Brierly, Vice President;

Mr. Horace W. McCubbin, Chairman of the Committee to
Develop the Role of the Valuation Actuary;

Mr. Brian Wooding, Executive Director.

De Nordion International Inc.:

M. Paul O'Neill, président.

De Theratronics International Limitée:

M. Frank Warland, président.

Du Syndicat de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC):

M. Frank Amyot.

Du Syndicat «Chemical and Energy Workers»:

M. Rino Nichele.

Du ministère d'État, Privatisation et Affaires réglementaires:

M^{me} Clare Scullion, conseiller principal, Services du conten-
tieux;

M. Dick Welch, directeur de groupe (législation);

M. Léo Konomis, directeur de groupe (Air Canada).

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Peter C. Hirst, président;

M. James A. Brierley, vice-président;

M. Horace W. McCubbin président du Comité pour le déve-
loppement du rôle de l'actuaire en évaluation.

M. Brian Wooding, directeur exécutif.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, January 24, 1990

Issue No. 17

First Proceedings on:

Bill S-10, An Act respecting the
Canadian Institute of Chartered
Accountants

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 24 janvier 1990

Fascicule n° 17

Premier fascicule concernant:

Projet de loi S-10, Loi concernant
l'Institut Canadien des Comptables
Agréés

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Simard
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p.	Simard
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, December 12, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Fernand E. Leblanc moved the second reading of Bill S-10, respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill is read a second time.

On motion of Senator Leblanc (*Saurel*), bill referred to Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 12 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Fernand E. Leblanc propose que le projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés, soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Sur la motion du sénateur Leblanc (*Saurel*), le projet de loi est déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JANUARY 24, 1990
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 7:30 p.m. in Room 256, the Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Austin, Buckwold, Kirby, Olson, Ottenheimer and Simard. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Fernand Leblanc.

In attendance: From the Senate: Mr. Raymond L. du Plessis, QC, Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:* Mr. Anthony Chapman, Research Officer and Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Donald E. Gass, FCA, President;
Mr. Kenneth C. Fincham, FCA, Executive Director;
Mr. W. W. Buchanan, FCA, General Director;
Mr. R. Simon G. Chester, Legal Counsel.

From the Certified General Accountants' Association of Canada:

Mr. Darrell W. Cook, FCGA, President;
Mr. D. J. MacDonald, B. Ing., CGA (Hon.), Executive Vice-President;
Mr. S. Anthony Toth, BA, Director of Public Affairs.

Pursuant to its Order of Reference of December 12, 1989, the Committee gave consideration to Bill S-10, An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The witnesses made a statement and answered questions.

On a motion by the Honourable Senator Buckwold, the representatives of the two organizations and the Senate's Law Clerk and Parliamentary Counsel will work together to find a mutually acceptable wording for the proposed paragraph 2(2)(c) of the Act (in clause 2 of the Bill). The Law Clerk and Parliamentary Counsel will report to the Committee.

At 9:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité par intérim

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 JANVIER 1990
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, à la pièce 256, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Austin, Buckwold, Kirby, Olson, Ottenheimer et Poitras. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Fernand Leblanc.

Aussi présents: Du Sénat: M. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire. *Du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie:* MM. Anthony Chapman, attaché de recherche et Marion Wrobel, attaché de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Institut Canadien des Comptables Agréés:

M. Donald E. Gass, f.c.a., président;
M. Kenneth C. Fincham, f.c.a., directeur exécutif;
M. W. W. Buchanan, f.c.a., directeur général;
M. R. Simon G. Chester, conseiller juridique.

De la «Certified General Accountants' Association of Canada»:

M. Darrell W. Cook, f.c.g.a., président;
M. D. J. MacDonald, B. Ing., c.g.a. (Hon.), vice-président directeur;
M. S. Anthony Toth, B.A., directeur des affaires publiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 décembre 1989, le Comité entreprend l'étude du Projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Sur proposition de l'honorable sénateur Buckwold, les représentants des deux organisations ainsi que le légiste et conseiller parlementaire du Sénat, se concerteront sur une formulation acceptable aux deux parties de l'Article 2(2)c) du projet de loi. Le légiste et conseiller parlementaire en fera rapport au Comité.

À 21 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, January 24, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to see everyone here tonight. I welcome our witnesses from two groups. The committee is Accountants. With us tonight is Mr. Donald E. Gass, FCA, President. Mr. Gass, please introduce the people with you.

Our normal practice is to have you make whatever statements you want, and we will then proceed with a round of questions.

After we have heard from the representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants, we will hear from the Certified General Accountants' Association of Canada.

Mr. Gass, we will be pleased to hear your presentation.

Mr. Donald E. Gass, FCA, President, The Canadian Institute of Chartered Accountants: Thank you, Mr. Chairman. Thank you for giving us the opportunity to be here this evening. I should like to introduce my colleagues. With me this evening is Mr. Simon Chester, Legal Counsel; Mr. Kenneth C. Fincham, FCA, Executive Director; and Mr. W. W. Buchanan, FCA, General Director, Studies and Standards.

We are glad to have this opportunity to explain what Bill S-10 does and why it is important to us as Chartered Accountants. Our counsel, Mr. Chester, of McMillan Binch, will review some of the legal background and ramifications of Bill S-10. In my remarks I should like to concentrate on who we are and what we do as Chartered Accountants.

Bill S-10 modernizes the statement of objects and powers exercised by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The Canadian Institute of Chartered Accountants was established in 1902, when representatives of existing provincial and local chartered accountancy associations came together to seek a national body concerned with administering chartered accountancy in Canada.

Their efforts resulted in the Dominion Institute of Chartered Accountants Act, 1902, which has largely continued to govern the affairs of the institute to this day. One significant statutory amendment took place in 1951 when the institute adopted its current name, the Canadian Institute of Chartered Accountants. However, this change of name was not accompanied by any modernization of the objects and powers of the institute.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce chargé d'étudier le projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés, se réunit aujourd'hui à 19 h 30.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je suis heureux de voir que tout le monde est présent ce soir. Je souhaite la bienvenue aux témoins, qui représentent deux groupes. Le Comité étudie le projet de loi S-10, Loi concernant l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous avons avec nous ce soir M. Donald E. Gass, f.c.a., président de l'Institut. Monsieur Gass, veuillez nous présenter les gens qui vous accompagnent.

La façon habituelle de procéder ici est de vous laisser faire votre déclaration puis de vous poser des questions.

Lorsque les représentants de l'Institut Canadien des Comptables Agréés auront terminé, nous entendrons les témoins de l'Association des comptables généraux agréés du Canada.

Monsieur Gass, vous avez la parole.

M. Donald E. Gass, f.c.a., président, Institut Canadien des Comptables Agréés: Monsieur le président, je vous remercie. Je vous remercie également de nous recevoir ce soir. Permettez-moi de vous présenter mes collègues. Je suis accompagné de M. Simon Chester, conseiller juridique; de M. Kenneth C. Fincham, f.c.a., directeur exécutif, et de M. W.W. Buchanan, f.c.a., directeur général, Recherche et Normalisation.

Nous sommes heureux de cette occasion qui nous est donnée d'expliquer la raison d'être du projet de loi S-10 et l'importance qu'il revêt pour nous en tant que comptables agréés. Notre avocat, M. Chester, de McMillan Binch, donnera un aperçu du fondement légal et des ramifications du projet de loi S-10. Mes propres commentaires se concentreront surtout sur qui nous sommes et ce que nous faisons en tant que comptables agréés.

Le projet de loi S-10 met à jour l'énoncé des objets et pouvoirs de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Cet institut a été établi en 1902, lorsque des représentants des associations provinciales et locales de comptables agréés se sont réunis pour créer le groupe national chargé d'administrer la profession de comptable agréé au Canada.

C'est ainsi que fut adopté en 1902 l'Acte constituant en corporation *The Dominion Institute of Chartered Accountants*, organisme qui jusqu'à maintenant a continué de régir les affaires de l'Institut. Une modification réglementaire importante a eu lieu en 1951 lorsque l'Institut a changé son appellation pour devenir l'actuel Institut Canadien des Comptables Agréés. Cependant, ce changement ne s'est pas accompagné d'une modernisation des objets et pouvoirs de l'Institut.

[Text]

The objects and powers that were appropriate to chartered accountants at the turn of the century have served our profession well, but they are a long way from the current scope of operations of the CICA and the importance of today's CA profession. In 85 years the numbers in our profession have risen from less than 50 in 1904 to 47,000 today.

The Chairman: You can probably thank the Government of Canada for that.

Mr. Gass: And we do.

Over the years the work of chartered accountants has changed qualitatively to today's situation, where chartered accountants feature prominently in virtually every area of Canada business and commercial life.

Since 1946 the CICA has been working at codifying the best accounting practice. Today the CICA handbook is the single central reference source of accounting and auditing standards for chartered accountants.

The need to codify accepted accounting and auditing standards and to develop new ones was prompted by the growth of commercial activity in Canada. The ongoing work of the profession to maintain and develop best practice was formally recognized as meeting the needs of the community during the 1970s, when governments and financial authorities adopted the standards of the CICA handbook as the standards for business—for example, through its incorporation by reference into the Canada Business Corporations Regulations. This trend has continued and accelerated in a number of statutes. The CICA recently made handbook standards applicable for not-for-profit organizations.

In 1981 the CICA also established a committee which, in cooperation with members of the federal, provincial and municipal governments, is developing accounting and auditing standards for the public sector.

As a sophisticated trading country with an open economy Canada must have world class financial management and reporting. The efforts of the Canadian CA profession in accounting, auditing, publishing and international coordination are highly respected and contribute to the credibility of the Canadian business community.

The CICA's Accounting Standards Committee, composed of volunteer members, develops the accounting standards eventually published in the handbook. Most of those volunteers are chartered accountants and include representatives of the Financial Executives Institute of Canada, the Society of Management Accountants of Canada and the Society of Financial Analysts. We are currently discussing with the Society of Management Accountants ways to increase their involvement in our process. The Auditing Standards Committee is a volunteer committee charged with developing standards. Both committees have an extensive process of consultation with all interested parties.

Accounting and auditing standards are not static. Because of the lengthy process involved in standard setting, in 1988 the

[Traduction]

Les objets et pouvoirs convenant aux comptables agréés au tournant du siècle ont bien servi notre profession. Toutefois, ils sont loin de correspondre à l'éventail actuel d'activités de l'Institut et de la place qu'occupe actuellement la profession de comptable agréé dans la société. En 85 ans, le nombre de membres de notre profession est passé de moins de 50, en 1904, à 47 000, aujourd'hui.

Le président: Vous devriez probablement en remercier le gouvernement du Canada.

M. Gass: Et c'est ce que nous faisons effectivement.

Au fil des ans, la nature du travail de comptable agréé a évolué, de sorte qu'il occupe aujourd'hui une place prépondérante dans presque tous les secteurs du monde des affaires et de la vie commerciale du Canada.

Depuis 1946, l'ICCA travaille à codifier les meilleures pratiques comptables. Aujourd'hui, le manuel de l'Institut est la source de référence pour connaître les normes de comptabilité et de vérification utilisées par les comptables agréés.

La nécessité de codifier les règles de l'art en comptabilité et en vérification et d'en élaborer de nouvelles est venue de la croissance de l'activité commerciale au Canada. Les efforts constants de la profession pour préserver et élaborer les meilleures pratiques qui soient ont été reconnus officiellement comme suffisants pour répondre aux besoins durant les années 1970, lorsque les gouvernements et les autorités financières ont adopté le manuel de l'Institut pour les affaires—par exemple, en le mentionnant dans le Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes. Cette tendance s'est maintenue et s'est même accentuée dans un certain nombre de textes réglementaires. L'ICCA a même récemment rendu ces normes applicables aux organismes sans but lucratif.

En 1981, l'ICCA a également établi un comité qui, en collaboration avec des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, est en train d'élaborer des normes de comptabilité et de vérification applicables au secteur public.

En tant que pays commerçant avancé à l'économie libre, le Canada se doit d'utiliser des méthodes de gestion et de présentation de rapports financiers de calibre mondial. Les efforts déployés par les comptables agréés professionnels du Canada en comptabilité, en vérification, en publication et en coordination internationale sont fort respectés et contribuent à la crédibilité du monde des affaires canadien.

Le Comité des normes comptables de l'Institut, composé de bénévoles, élabore les normes qui sont publiées dans le manuel. La plupart de ces bénévoles sont des comptables agréés venant, entre autres, de l'Institut des cadres financiers du Canada, de la Société des comptables en management du Canada et de la *Society of Financial Analysts*. Nous sommes en train d'examiner avec la Société des comptables en management des moyens qui leur permettraient de prendre part à ce processus. Le Comité des normes de vérification est un groupe de bénévoles qui se chargent de normaliser cette branche de la profession. Les deux comités ont tenu des séances intensives de consultation avec tous les intéressés.

Les normes de comptabilité et de vérification ne sont pas immuables. En raison de la lenteur du processus de normalisa-

[Text]

CICA established the Emerging Issues Committee to examine new and potentially controversial accounting treatment and to recommend, on a consensus basis, a sound solution. In some cases emerging issues will continue to be resolved through the use of guidelines issued by a steering committee of the CICA.

The institute has recently published a major independent review of the public's expectation of audits—for example, the Macdonald Commission—which recommends steps to narrow the gaps between those expectations and current reality.

This bill modernizes the statement of objects and powers enjoyed by the institute. In effect, it adjusts those objects and powers to reflect the reality of today's profession, the role of the chartered accountant and the scope of activities carried on by the Canadian Institute of Chartered Accountants. It sets out in broad terms the mandate that the institute enjoys with respect to member services, the promotion and development of appropriate and uniform standards for admission, and the development of post-qualification education.

One of the key provisions in the bill recognizes the role that the institute has played for over 40 years in setting standards for the CA profession. It shows the vital part that the institute plays in codifying the ever-evolving set of generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards. It also recognizes the development and recommendations of accounting principles and auditing standards for the public sector.

The new statement of objects and powers recognizes and confirms the important role that Canada plays in the world community of accounting organizations in promoting the international harmonization and coordination of accounting and auditing standards. In today's world economy, the importance played by such harmonized standards is readily apparent.

This bill is the final outcome of a lengthy process of review and consultation. It incorporates the CICA's mission statement and its statement of objectives and powers, and reflects fully the agreed division of responsibilities between provincial institutes and the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Mr. Chairman, this bill is important for the CA profession in Canada in establishing a firm, clear and modern set of objects and powers within which the profession can continue to grow and operate well into the next century. By recognizing the scope and importance of the activities carried on by the institute, and by CAs generally, we believe that the amendments proposed are reasonable, worthwhile and in the public interest.

I would ask Mr. Chester to make some comments on behalf of our organization, Mr. Chairman.

Mr. R.S.G. Chester, McMillan Binch, Legal Counsel to Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman and honourable senators, the development of this bill has been a lengthy process and we are pleased to have an opportunity to explain just what Bill S-10 does and, perhaps as important, what it does not do.

[Traduction]

tion, l'Institut a, en 1988, créé le Comité des questions d'actualité afin d'examiner de nouvelles méthodes comptables pouvant prêter à controverse et de recommander, à l'unanimité, une solution bien fondée. Il arrive que les questions d'actualité continuent d'être résolues au moyen des règles de conduite émises par un comité d'orientation de l'Institut.

L'Institut a publié récemment une importante étude indépendante des résultats que le public attend des vérifications—par exemple, la Commission Macdonald—dans laquelle sont recommandées des mesures pour combler le fossé entre les attentes et la réalité actuelle.

Ce projet de loi met donc à jour l'énoncé des objets et pouvoirs de l'Institut. En réalité, il les rectifie de façon à témoigner de la réalité contemporaine, du rôle du comptable agréé et du champ d'activité de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Il énonce en termes généraux le mandat de l'Institut en ce qui concerne les services aux membres, la diffusion et l'élaboration de normes d'agrément qui soient uniformes et convenables ainsi que le développement d'un enseignement supérieur.

Une des dispositions clés du projet de loi admet le rôle qu'a joué l'Institut depuis 40 ans dans l'élaboration de normes applicables à la profession de comptable agréé. Elle fait ressortir le rôle vital qu'a joué l'Institut dans la codification des règles de l'art, constamment en évolution. Elle reconnaît aussi la fonction d'élaboration et de recommandation de principes comptables et de normes de vérification applicables au secteur public.

Le nouvel énoncé des objets et pouvoirs reconnaît et confirme le rôle important qu'a joué le Canada au sein des organismes comptables du monde pour favoriser l'harmonisation et la coordination internationales des normes de comptabilité et de vérification. Au sein de notre économie mondiale, il est facile de constater l'importance de cette harmonisation.

Le projet de loi est l'aboutissement d'un long processus d'examen et de consultation. Il comprend un énoncé du mandat de l'Institut et de ses objets et pouvoirs et témoigne entièrement du partage convenu des responsabilités entre les instituts provinciaux et l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Monsieur le président, ce projet de loi est important pour la profession au Canada en ce sens qu'il établit une série d'objets et de pouvoirs fermes, clairs et contemporains dans le cadre desquels la profession peut continuer de se développer durant le siècle prochain. En reconnaissant l'étendue et l'importance des travaux de l'Institut, et les comptables agréés en général, les amendements proposés sont, d'après nous, raisonnables et utiles et correspondent à l'intérêt public.

Je demanderais à M. Chester de faire quelques commentaires pour le compte de notre organisme, monsieur le président.

M. R. S. G. Chester, McMillan Binch, conseiller juridique auprès de l'Institut Canadien des Comptables Agréés: Monsieur le président, honorables sénateurs, ce projet de loi n'est pas né en une nuit et nous sommes heureux d'avoir l'occasion de décrire tout ce qu'il prévoit et, question peut-être aussi importante, ce qu'il ne prévoit pas.

[Text]

Mr. Gass has talked about how the profession is organized and how it works. In my remarks I would like to review why the bill is necessary, how it was developed and what practical impact it will have on the public, the members of the Canadian Institute of Chartered Accountants and upon members of other organizations engaged in accountancy within Canada.

First, what does the new bill do? The new bill simply restates and expands the objects and powers exercised by the Canadian Institute of Chartered Accountants. It brings the 1902 institute statement of objects and powers into conformity with current practice.

How were the new objects and powers arrived at? The new objects and powers result from an attempt to incorporate into legislative language the various statements of purpose and principle developed by the CICA throughout the early 1980s. These were most immediately manifested in the institute's mission statement, its statement of objectives and in a statement of the division of responsibilities between the provincial institutes and the CICA.

Regarding the impact of this legislation on Canadians, the legislation will have let me turn to a direct impact on the membership of the CICA. This consists of all members of the provincial institutes. The current figures show that this represents slightly over 47,000 members at large and 13,000 student members who will be the CAs of tomorrow. It will also have an indirect impact on the general public, which benefits, as Mr. Gass has shown, from the continued high standards of Canadian CAs.

As the committee is aware, no provision in private legislation affects the rights of any person except the members of the organization that is the subject of the bill. The Interpretation Act is quite clear on that point.

Accordingly, while we considered whether we should specify in each clause that only the chartered accountancy profession is being addressed, the entire nature and purpose of the proposed legislation makes the operational limits of the bill quite clear.

In particular, on this point I would like to quote from a letter sent to your colleague, Mr. du Plessis, who is the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, by his independent legal consultant who was formerly a senior legislative counsel in the Department of Justice. That letter states:

The Institute was given statutory authority in 1902 'to promote . . . the practice of accountancy' as its corporate purpose. That authority did not prevent the incorporation of other associations of public accountants . . . The Institute can defend its historic corporate purpose;

it need not, in my view, feel it must modify its corporate object to the promotion of something less than the practice of accountancy which, whatever the intent, would be the effect of using any adjective—

And I am not quoting here, but he is implying chartered accountancy—

[Traduction]

M. Gass a déjà mentionné la structure et les rouages de la profession. Mes commentaires chercheront plutôt à expliquer la raison d'être du projet de loi, la façon dont il a été élaboré et ses conséquences pratiques pour le public, les membres de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et les membres d'autres organismes actifs dans le domaine de la comptabilité au Canada.

Tout d'abord, que prévoit ce nouveau projet de loi? En fait, il ne fait que reprendre et élargir les objets et pouvoirs de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Il rend l'énoncé de 1902 conforme à la pratique actuelle.

Comment ces nouveaux objets et pouvoirs ont-ils été déterminés? Ils résultent d'une tentative en vue de coucher dans un vocabulaire juridique les divers énoncés d'objets et de principes élaborés par l'ICCA au début des années 1980. Leur présence se fait plus immédiatement sentir dans l'énoncé du mandat de l'Institut, l'énoncé de ses objectifs et dans l'énoncé du partage de responsabilités entre les instituts provinciaux et l'ICCA.

En ce qui concerne les effets de cette loi sur les Canadiens, elle aura certainement des conséquences directes sur la composition de l'ICCA, en somme sur tous les membres des instituts provinciaux. Les chiffres actuels révèlent que ces instituts représentent un peu plus de 47 000 membres, dont 13 000 étudiants qui sont les comptables agréés de demain. Le grand public sera également touché, mais de manière indirecte, puisque, comme l'a montré M. Gass, c'est lui qui profite des normes d'excellence que respectent les comptables agréés canadiens.

Comme les membres du Comité le savent, une loi d'intérêt privé n'altère en rien les droits de la personne, sauf ceux des membres de l'organisme visé. La Loi concernant l'interprétation des lois est très claire à cet égard.

C'est pourquoi, bien que nous ayons envisagé de préciser dans chaque clause que seule la profession de comptable agréé était visée, la nature même et la raison d'être du projet de loi en limitent clairement la portée.

Plus particulièrement, j'aimerais à cet égard citer un passage d'une lettre envoyée à votre collègue, M. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, par le consultant juridique indépendant qu'il avait engagé, un ex-conseiller législatif principal au ministère de la Justice. Il est précisé dans la lettre:

L'Institut a reçu comme mandat, dans la loi de 1902, «de favoriser la pratique de comptable». Cette habilitation n'a pas empêché la constitution en société d'autres associations de comptables publics . . . L'Institut peut défendre son mandat historique;

il n'a pas besoin, à mon avis, de modifier son mandat de manière à favoriser une pratique plus limitée, ce qui, peu importe l'esprit dans lequel c'est fait, serait la conséquence d'ajouter un qualificatif . . .

Je ne cite pas ici, mais il sous-entend l'emploi du mot «agréé» . . .

[Text]

—to modify accountancy in the context of bestowing corporate objects.

What the independent expert has stated much more forcefully than I could is that no one need feel threatened by this legislation. In particular, in recognizing the role that the institute plays in establishing accounting and auditing standards, no suggestion is made that this role is an exclusive one—and I would underline the word “exclusive”.

The bill does not arrogate to the CICA sole responsibility to set the accounting and auditing standards for tomorrow. It simply recognizes and confirms the non-exclusive role already played by the CICA. While it is true that the CICA's standards have been adopted in legislation and are currently used by government, regulators, business and securities commissions as guides to how audits should be conducted and what sort of standards should govern accounting practice, there is certainly no legal requirement that any of these bodies must adopt CICA standards, and nothing in Bill S-10 changes that state of affairs.

Mr. Chairman, I suggest that the draft as currently developed by the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, in close collaboration with the Institute and its counsel, clearly and unambiguously refers to the CICA, and that there is no need for any elaboration at that point.

Mr. Chairman, perhaps I might turn next to the intersection with the provincial institutes. In other words, how do the provincial institutes feel about the changes that are suggested? Perhaps the committee may let me use a constitutional analogy to explain the process of development of the legislation. In many respects, the CICA is like a mini-confederation, with powers divided between a national body, the CICA and the provincial institutes across the country. The provincial institutes are represented and participate fully in the Board of Governors of the CICA.

The new statement of objects and powers is a restatement of the national responsibilities. It will not affect in any way the existing division of responsibilities between the national and provincial bodies. It is as if the Parliament of Canada was restating federal powers, rather than changing the divisional responsibility between the federal and provincial authorities.

Indeed the bill has been drafted to reflect carefully the formal statement of division of responsibility worked out between the Canadian institute and the provincial institutes over the years—a division of responsibility, I might say, that functions efficiently and harmoniously.

The provincial institutes support the national activities of the CICA. They have all, through their members on the Board of Governors of the CICA, endorsed the process of modernization and reform found in this bill.

Mr. Chairman, I know that all of the members of the CICA delegation present this evening are anxious to assist the committee in its consideration of Bill C-10. We would be delighted

[Traduction]

... à la profession de comptable.

En fait, ce que cet expert indépendant affirme avec beaucoup plus de force que je ne l'aurais pu, c'est que cette loi ne menace personne. Plus particulièrement, en reconnaissant le rôle que l'Institut joue dans l'établissement des normes de comptabilité et de vérification, il n'est nulle part envisagé que ce rôle soit exclusif—et je souligne le mot «exclusif».

Le projet de loi ne confère pas à l'Institut la responsabilité unique d'établir les normes de comptabilité et de vérification pour l'avenir. Il ne fait que reconnaître et confirmer le rôle non exclusif que joue déjà l'Institut. Bien que les normes de celui-ci aient effectivement été adoptées dans les lois et qu'elles soient utilisées par les gouvernements, les législateurs, les associations commerciales et les commissions de valeurs mobilières comme guide pour déterminer comment devraient s'effectuer les vérifications et quelles sortes de normes devraient régir la pratique comptable, la loi n'exige certainement pas que ces organismes adoptent les normes de l'Institut et rien dans le projet de loi S-10 ne change cet état de choses.

Monsieur le président, j'avance que le projet de loi tel qu'élaboré par le légiste et conseil parlementaire du Sénat, en étroite collaboration avec l'Institut et son avocat, fait référence en termes clairs et sans équivoque à l'Institut et qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus avant sur ce point.

Monsieur le président, peut-être pourrais-je maintenant m'attaquer à l'interface avec les instituts provinciaux. En d'autres mots, comment ces instituts provinciaux voient-ils les changements proposés? Le Comité me laissera peut-être utiliser une analogie constitutionnelle pour expliquer le processus d'élaboration de la loi. À de nombreux égards, l'Institut est une mini-confédération, dont les pouvoirs sont partagés entre une instance nationale, soit l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et des instituts provinciaux répartis dans tout le pays. Ceux-ci sont représentés au sein de l'organisme national et prennent part entière au conseil d'administration de l'Institut.

Le nouvel énoncé d'objets et de pouvoirs ne fait que réaffirmer les responsabilités nationales. Il ne change en rien le partage actuel des responsabilités entre les instances nationales et provinciales. C'est un peu comme si le Parlement du Canada énonçait à nouveau les pouvoirs qu'il possède, plutôt que de changer le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces.

En fait, le projet de loi a été rédigé de manière à soigneusement faire état du partage officiel des responsabilités dont sont convenus l'Institut Canadien et les instituts provinciaux au fil des ans—un partage des compétences, pourrais-je dire, efficace et harmonieux.

Les instituts provinciaux appuient l'activité nationale de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par l'intermédiaire de leurs membres qui les représentent au conseil d'administration de l'ICCA, ils ont tous approuvé le processus de mise à jour et de réforme concrétisé par ce projet de loi.

Monsieur le président, je sais que tous les membres de la délégation de l'ICCA venus ici ce soir ont hâte d'aider le Comité à étudier le projet de loi S-10. Nous sommes à votre disposition pour répondre à toute question précise que vous

[Text]

to answer any specific questions that you may now have, or that may occur to you as the evening progresses.

Senator Kirby: Mr. Chairman, having read the miscellaneous letters from lawyers back and forth that were handed out as we started, and not myself being a lawyer or an accountant, I wonder if I might get straight to the nub of the problem. It seems to me that there is a concern on the part of the organization which is to follow your presentation with respect to the potential interpretation of two parts of your proposed bill.

Then I would say this to Mr. Chester: In reading both your statement and your letter you make it very plain that it is not your intention to establish, through this legislation, any powers that you do not now have. Neither is it your intention to establish a monopoly in any area in which you now do not have a monopoly.

Mr. Chester: That is correct, Senator Kirby—nor could we, I think.

Senator Kirby: Very well; that leads me to my question—and I say this as a non-lawyer: Since it would appear that your clear intent is to not do what some people are concerned might be the ultimate interpretation of this act, what is your concern about simply clarifying the situation? I understand the legal argument that is open to you, that it may not be needed. However, since the sort of changes that have been suggested seem to be consistent with your intent, I do not see what the problem is. Let me say that I read your letter a couple of times, and I still do not understand what the problem is.

Mr. Chester: Perhaps the best thing might be to table the letter from the independent expert who was a consultant to the Law Clerk and Parliamentary Counsel, who suggests to us that, in fact, in 1902 when this Parliament set up the CICA—the Dominion Institute, as it was then called—it referred to accountancy as a whole. That was a clearly defined term. The concern is that chartered accountancy is a term of art that essentially reflects only the activities carried on under provincial public accountants acts. From a lay perspective, accountancy is the broader term, and it is clearly the preferable term. In this legislation we are simply restating what Parliament said in 1902, that we are to advance the interests of accountancy. There is no attempt to suggest that anything in this bill would affect the interests of CGAs, certified management accountants, financial analysts or any other group.

Senator Kirby: I understand that that is not the intent. Given that it is not your intent, why are you not prepared to clarify your intent in the act? Acts end up being interpreted by people who do not have anything to do with this discussion and who are left with having to interpret an act independent of understanding intentions. Why do you not put into legal language your precise intentions? You claim that what you are trying to do is not what other people have suggested you might be trying to do. I do not see what the problem is with clarifying your intent. Normally wording problems come about because somebody really does want to do something different.

[Traduction]

pourriez avoir maintenant ou qui pourrait vous venir plus tard dans la soirée.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, après avoir pris connaissance de la correspondance échangée entre avocats qui nous a été distribuée à notre arrivée, et je ne suis pas moi-même avocat ni comptable, je me demande si je pourrais aller tout de suite au cœur du problème. Il me semble que l'organisme qui témoignera après vous s'inquiète de l'interprétation que l'on pourrait faire éventuellement de deux parties de votre projet de loi.

Je dirais donc à M. Chester qu'après avoir pris connaissance de sa déclaration et de sa lettre, il est très clair qu'il n'a pas l'intention d'établir, par ce projet de loi, des pouvoirs qui ne sont pas déjà conférés à l'Institut. Pas plus qu'il l'intention d'établir un monopole dans un domaine où il n'en a pas actuellement.

M. Chester: Exact, sénateur Kirby—et nous ne le pourrions pas, je crois.

Le sénateur Kirby: Très bien; voilà donc ma question—et je ne suis pas avocat: puisqu'il semblerait que vous n'ayez aucune intention de faire ce que certains jugent être l'ultime interprétation qui pourrait être faite de cette loi, pourquoi donc hésitez-vous à clarifier tout simplement la situation? Je comprends l'argumentation légale à laquelle vous pourriez avoir recours, que ce ne serait pas nécessaire. Toutefois, puisque le genre de changements qui ont été suggérés semble correspondre à votre intention, je ne vois pas où est le problème. Permettez-moi de dire que j'ai relu votre lettre plusieurs fois et que je ne vois toujours pas où est le problème.

M. Chester: La meilleure chose à faire serait peut-être de déposer cette lettre de l'expert indépendant employé comme consultant par le légiste et conseil parlementaire, selon lequel, en fait, lorsque le Parlement a établi l'Institut, c'est-à-dire le Dominion comme il s'appelait à l'époque—il s'en reportait à la comptabilité dans son ensemble. Ce terme était alors clairement défini. Le problème est que l'expression «comptable agréé» fait partie du jargon qui ne reflète essentiellement que les activités menées en vertu des lois provinciales régissant les comptables publics. Pour un profane, la comptabilité a un sens plus large, de sorte que c'est clairement le terme préférable. Dans cette loi, nous ne faisons que reprendre ce qu'a énoncé le Parlement en 1902, que nous devons faire progresser les intérêts de la comptabilité. Nous sommes loin d'essayer par ce projet de loi de nuire aux intérêts des comptables généraux agréés, des comptables agréés de gestion, des analystes financiers ou de tout autre groupe.

Le sénateur Kirby: Je comprends que vous n'en ayez pas l'intention. Puisque c'est comme ça, pourquoi n'êtes-vous pas disposé à préciser votre intention dans la loi? Les lois sont toujours interprétées par des personnes qui n'ont rien à voir avec la présente discussion et qui doivent faire leur travail sans connaître l'esprit dans lequel ces lois ont été adoptées. Pourquoi refusez-vous de coucher ces intentions par écrit en langage juridique? Vous prétendez que ce que vous tentez de faire n'est pas ce que d'autres ont suggéré que vous pourriez essayer de faire. Je ne vois pas comment le simple fait de préciser vos intentions crée un problème. Habituellement, les difficultés de

[Text]

I understand that you can go back to 1902. Being an old business school professor, and given the way things have changed since 1902, I have difficulty relying on a 1902 act as a defence for not changing or clarifying something in 1990. I still do not understand why you do not want to clarify your intent.

Mr. Chester: Perhaps it would be helpful if I read into the record the opinion letter that was—

Senator Kirby: I would be happy to have you do it, but let us be clear that it is just one legal expert versus another, and it does not answer my question. One can find lawyers to argue all sides of all issues. My question is: Why will you not clarify your intent?

The Chairman: Mr. Chester, I suggest that you read the letter.

Mr. Chester: Mr. Chairman, I noticed that Mr. du Plessis was raising his hand to catch your attention.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate: I would like to ask one question of Senator Kirby. You are talking about the necessity of clarification. In order to answer that question, we would have to determine where the ambiguity lies, and I do not think we have zeroed in on it in the bill. We are talking in general terms at the present time.

Senator Kirby: I agree with you. In asking Mr. Chester my questions, I guess I was relying in part on the other correspondence which was circulated, and we have not yet heard those witnesses.

Mr. du Plessis: Perhaps it would be better to wait to hear the witnesses to learn where the ambiguity lies in order to properly deal with the problem.

Senator Kirby: Yes, it is the "chicken and egg" problem. Since Mr. Chester had read some of the correspondence, I assumed that he was familiar with it.

The Chairman: Mr. Chester, do you have a document that you want to read into the record?

Mr. Chester: If honourable senators think it would be helpful, I would be delighted to do so, or I can simply table it.

Senator Kirby: Mr. Chester quoted in his statement at some length from the letter. Perhaps he could table it.

The Chairman: Is that not the statement that was read?

Mr. Chester: It is referred to in the statement I read, yes.

Senator Kirby: Mr. Chairman, on the advice of Mr. du Plessis, I am willing to pass until we go to the next witnesses.

Senator Ottenheimer: As I understand it, CAs make up approximately 50 per cent of accountants in Canada, and the other roughly 50 per cent are presumably CGAs or CMAs.

[Traduction]

formulation résultent du fait que l'on cherche réellement à faire dire autre chose à la loi.

Je comprends que l'on puisse remonter à 1902. Étant moi-même ancien professeur d'une école de commerce et à la lumière des changements survenus depuis 1902, j'aurais de la difficulté à me reporter à une loi de 1902 pour expliquer pourquoi je ne change ni n'explique quelque chose en 1990. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous refusez de préciser votre intention.

M. Chester: Peut-être serait-il utile que je lise aux fins du compte rendu l'opinion juridique qui—

Le sénateur Kirby: Je serais heureux de vous laisser faire, mais précisons bien qu'il ne s'agit que de l'avis d'un expert et que je n'ai toujours pas réponse à ma question. On peut facilement trouver des avocats pour défendre chaque côté de la médaille. Ma question est: Pourquoi refusez-vous d'expliquer votre intention?

Le président: Monsieur Chester, je propose que vous nous fassiez lecture de la lettre.

M. Chester: Monsieur le président, j'ai remarqué que M. du Plessis levait la main pour attirer votre attention.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat: J'aurais une question à poser au sénateur Kirby. Vous parlez de la nécessité de préciser l'intention. Afin de répondre à cette question, il faudrait d'abord déterminer où se trouve l'ambiguïté, et je ne crois pas que nous l'ayons fait. Nous discutons en termes généraux pour l'instant.

Le sénateur Kirby: J'en conviens. En posant ces questions à M. Chester, je suppose que je me fonde en partie sur d'autres lettres qui nous ont été distribuées, et je n'ai pas encore entendu ces témoins.

M. du Plessis: Peut-être vaudrait-il mieux attendre d'entendre ces témoins afin de savoir où se trouve l'ambiguïté, de sorte que nous puissions discuter convenablement de la question.

Le sénateur Kirby: Oui, c'est l'éternel problème de la poule et de l'œuf. Comme M. Chester a lu une partie de la correspondance, j'ai supposé qu'elle lui était familière.

Le président: Monsieur Chester, désirez-vous lire un document aux fins du compte rendu?

M. Chester: Si les honorables sénateurs estiment que ce serait utile, je serai heureux de le faire, ou peut-être suffirait-il de le déposer.

Le sénateur Kirby: M. Chester a cité, dans sa déclaration, un long passage de la lettre. Peut-être pourrait-il la déposer.

Le président: Ne s'agit-il pas de la déclaration qui a été lue?

M. Chester: Il en est fait mention dans la déclaration que j'ai lue, effectivement.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, sur l'avis de M. du Plessis, je suis disposé à patienter jusqu'à ce que nous ayons entendu les prochains témoins.

Le sénateur Ottenheimer: Si je comprends bien, les comptables agréés comptent pour environ 50 p. 100 de tous les comptables au Canada, les autres étant des c.g.a. et des c.m.a.

[Text]

Mr. Kenneth C. Fincham, FCA, Executive Director, The Canadian Institute of Chartered Accountants: That is right, a little in excess of 50 per cent; probably more like 55 per cent.

Senator Ottenheimer: I should say that I am not a member of any of those bodies. One criticism or reservation with respect to this bill is that it would establish for this body the right to establish standards for accounting, reporting and auditing. The criticism is that representing 50 per cent, or somewhat in excess of 50 per cent, of the industry an argument could be put forward that they would have the right to participate in such establishments, but not have the exclusive right to establish standards, since they do not constitute the totality of the profession. I put that forward, not necessarily as something that I would argue for or against, but as what appears to me to be the major criticism of the act. What is your comment?

Mr. Chester: Perhaps I can answer your question by giving you a corporate analogy. There are all sorts of banking bodies, for example, that would come before this committee to have their objects and powers as banks established and confirmed. To simply say that Lloyds Bank of Canada can carry on the business of banking does not say that the Mitsubishi Bank, the Royal Bank or any other bank cannot also do so. This bill sets out objects and powers simply for this institute. It doesn't prevent any other institute that might be established by special act of the Parliament of Canada from similarly coming to this body and saying we, too, would like the right to establish improved standards of financial accounting, reporting and auditing. At that point you are simply empowering each of the various institutes; you are not making one of them better, or more important or more exclusive. All we are saying is that nothing in this statute makes that grant of power exclusive, threatening or monopolistic or subject to any sorts of adjectives one might dream up.

Senator Ottenheimer: So what it comes down to, since the profession is not a united one, is that each of the constituent elements thereof fully regulate themselves, but not any of the others.

Mr. Chester: That is right. The analogy for your profession and mine would be in Quebec where you have a divided profession between La Chambre des Notaires and Le Barreau du Québec. If the National Assembly said that Le Barreau du Québec was entitled to establish standards of professional conduct, that would not prevent La Chambre des Notaires from establishing its own standards of conduct. The analogy is perfect.

The Chairman: Mr. Chester, you are saying that this bill outlines the powers of the Institute of Chartered Accountants, and that is all.

Mr. Chester: Yes.

The Chairman: It does not contain reference to standards for other professional groups that may be involved in accounting procedures. I gather that these are really your regulations and that, in your opinion, they should not be interpreted as affecting the standards of others. Would that be fair?

[Traduction]

M. Kenneth C. Fincham, f.c.a., directeur exécutif, Institut Canadien des Comptables Agréés: C'est exact, un peu plus de 50 p. 100; plutôt 55 p. 100.

Le sénateur Ottenheimer: Je dois préciser que je ne suis membre d'aucun de ces organismes. On a notamment critiqué ce projet de loi parce qu'il accorderait à l'Institut le droit d'établir des normes de comptabilité, de compte rendu et de vérification. Comme il représente 50 p. 100, ou un peu plus de 50 p. 100, des membres de la profession, on pourrait avancer qu'il a le droit de participer à l'établissement des normes mais non le droit exclusif de les fixer. Je présente cet argument non que je sois pour ou contre, mais parce qu'il me semble constituer la principale source de critiques à l'égard du projet de loi. Qu'en pensez-vous?

M. Chester: Peut-être pourrais-je vous répondre par une analogie. Il existe toutes sortes d'établissements bancaires, par exemple, qui pourraient envoyer leurs représentants devant le Comité pour établir et confirmer leurs mandats et leurs pouvoirs en tant que banques. Le fait que la banque Lloyds du Canada peut mener des activités bancaires ne signifie pas que la banque Mitsubishi, la banque Royale ou toute autre banque ne peut aussi le faire. Le projet de loi établit uniquement les mandats et pouvoirs de l'institut. Il n'empêche aucunement un autre institut, construit par une loi spéciale du Parlement du Canada, de réclamer également le droit de fixer des normes améliorées de comptabilité, de vérification et de compte rendu financiers. À ce moment, vous en conféreriez le pouvoir à chacun de ces instituts; cela ne signifie pas que vous déclarez l'un d'eux meilleur, plus important ou plus exclusif que les autres. En réalité, aucune disposition de cette mesure législative n'accorde un pouvoir exclusif, menaçant ou monopolistique ou quoi que ce soit du genre.

Le sénateur Ottenheimer: En fin de compte, puisque la profession connaît des variantes, chacun des éléments qui la constitue se régleme lui-même, mais ne régleme aucune des autres.

M. Chester: C'est exact. Une autre analogie qui s'appliquerait à votre profession et à la mienne se trouverait au Québec, où les membres de la profession juridique appartiennent, d'une part, à la Chambre des notaires et, d'autre part, au Barreau du Québec. Si l'Assemblée nationale déclarait que le Barreau du Québec avait le droit d'établir des normes d'éthique professionnelle, cela n'empêcherait pas la Chambre des notaires d'établir les siennes. C'est exactement la même chose dans ce cas-ci.

Le président: Monsieur Chester, vous dites que le projet de loi énonce uniquement les pouvoirs de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

M. Chester: C'est exact.

Le président: Il ne fait aucunement mention des normes d'autres groupes professionnels pouvant mener des activités comptables. Si je comprends bien, il s'agit là uniquement de vos propres règlements et, à votre avis, il ne faudrait pas s'imaginer qu'ils touchent les normes d'autres organismes. Est-ce exact?

[Text]

Mr. Gass: Mr. Chairman, Mr. Chester has given you the legal answer, and I will give you the accountants' answer. We interpret this bill to be solely restricted to our members, the accounting and auditing standards that are carried out and followed by chartered accountants. It is not our intention or desire to extend it beyond that.

Senator Kirby: I have a supplementary question in light of your comment. If some people are concerned then it may have a different interpretation. Why are you resisting clarifying the interpretation to be precisely what you just said it was?

Mr. Chester: I cannot say I resist it. I am simply saying that this is a bill which has the short title, "An Act respecting the Canadian Institute of Chartered Accountants". It operates within the context of section 9 of the Interpretation Act, which says that this is a private act and that it can only affect the people expressly involved in that organization. Considering the way that we have drafted it carefully to refer to the Canadian Institute of Chartered Accountants, I would regard it as unnecessary to go through, at every point, replacing the word "accountancy" with "chartered accountancy." Moreover, I can see some force in the letter of Jim Ryan, which I will table later for the benefit of the committee, that says, "chartered accountancy" is, in effect, a meaningless phrase. It has no publicly accepted interpretation except by reference to the activities of those who are called "chartered accountants." It has no independent meaning in law whereas "accountancy" has an intelligible meaning in law. Mr. Ryan states that since for 88 years the institute has operated under a set of corporate purposes, it might almost be mischievous to try to pretend that, in 1990, we are somehow narrowing or constricting the central focus of the activities of the institute.

Given that opinion, given our own analysis of it, and given the weight of the Interpretation Act and, indeed, the weight of tradition surrounding private legislation, we would regard it as not merely unnecessary but as possibly prejudicial to go through and narrow it as suggested.

Senator Poitras: Are there provincial bodies with provincial charters?

Mr. Chester: Yes.

Senator Poitras: Is there a charter for each province?

Mr. Chester: Yes.

Senator Poitras: And then you have a national institute, is that correct?

Mr. Chester: Yes.

Mr. Poitras: Is there any conflict of interest between the various authorities, provincial and federal? This committee has dealt with problems with other corporations in similar situations. Could you explain how you handle that situation?

Mr. Gass: Each province in Canada has a provincial institute which collectively forms a board of governors for the Canadian Institute of Chartered Accountants. The respon-

[Traduction]

M. Gass: Monsieur le président, M. Chester vous a donné la réponse d'un juriste, et je vous donnerai maintenant la réponse d'un comptable. De la façon que nous l'interprétons, ce projet de loi concerne nos membres uniquement et ne vise que les normes de comptabilité et de vérification qui sont appliquées et respectées par les comptables agréés. Nous ne cherchons pas du tout à lui donner une plus grande portée.

Le sénateur Kirby: J'aimerais poser une question supplémentaire pour faire suite à votre commentaire. Si certains s'inquiètent, c'est que le projet de loi peut être interprété différemment. Pourquoi vous opposez-vous à une clarification qui restreindrait l'interprétation comme vous venez de le faire?

M. Chester: Je ne m'y oppose pas nécessairement. Je signale simplement que le projet de loi porte comme titre abrégé; «Loi sur l'Institut Canadien des Comptables Agréés». L'article 9 de la Loi d'interprétation s'y applique et en fait une loi d'intérêt privé ne touchant que les membres de l'organisme visé. Étant donné la façon dont nous avons soigneusement rédigée le projet pour qu'il ne vise que l'Institut Canadien des Comptables Agréés, je considère comme inutile de substituer partout l'expression «profession de comptable agréé» à «profession comptable». Par ailleurs, j'accorde un certain poids à la lettre de Jim Ryan, que je déposerai plus tard pour le bénéfice du Comité, dans laquelle il déclare que l'expression «profession de comptable agréé» est vide de sens. Elle n'a aucune reconnaissance publique sauf par référence aux activités de ceux qu'on appelle les «comptables agréés». Elle n'a aucune définition juridique, contrairement à l'expression «profession comptable» que la législation rend intelligible. D'après M. Ryan, comme l'Institut exerce ses activités depuis 88 ans, conformément à un mandat donné, il serait presque malicieux de prétendre que nous cherchons, en 1990, à en limiter ou à en restreindre les principales fonctions.

À la lumière de cette opinion et de notre propre analyse et vu l'importance de la Loi d'interprétation et de la tradition qui entoure la législation d'intérêt privé, nous jugeons qu'il serait non seulement inutile mais peut-être également préjudiciable d'apporter les restrictions proposées.

Le sénateur Poitras: Certains organismes provinciaux sont-ils régis par des chartes provinciales?

M. Chester: Oui.

Le sénateur Poitras: Les chartes diffèrent-elles selon les provinces?

M. Chester: Oui.

Le sénateur Poitras: Et votre organisme est un institut national, n'est-ce pas?

M. Chester: C'est exact.

Le sénateur Poitras: N'y a-t-il pas conflit d'intérêts entre les autorités provinciales et fédérales? Le Comité a déjà examiné les problèmes d'autres sociétés se trouvant dans des situations semblables. Pouvez-vous nous expliquer comment vous vous y prenez?

M. Gass: Chaque province canadienne est dotée d'un ordre provincial et, collectivement, ces ordres constituent le conseil d'administration de l'Institut Canadien des Comptables

[Text]

sibilities of the profession are divided and agreed upon between the provincial institutes and the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Senator Poitras: Is the Canadian Institute of Chartered Accountants a governing body?

Mr. Gass: Yes. The provincial institutes are primarily responsible for the admission of members; the education of members as far as pre-certification; to discipline the members; to conduct practice inspection; and matters involved with the day-to-day practice of our members.

The primary responsibility of the Canadian Institute of Chartered Accountants, which has been agreed upon by the provincial institutes, is to set accounting and auditing standards for our members; to deal with other national bodies at the federal level.

The provinces have all agreed with the split of the functions between the provincial bodies and the Canadian institute.

Senator Poitras: Are you talking about the operating functions?

Mr. Gass: Yes. The provinces fully support the bill we have presented. There is no conflict on any aspect between the provincial institutes and us on items carried in the draft bill.

Senator Poitras: If there is a conflict of interest between your charter and any provincial charter, which one prevails?

Mr. Chester: Such a conflict would be resolved by looking at the Constitution Act, 1867. If there were a conflict, for example, between a provision that dealt with the education of students and education was generally thought to be, under the Constitution Act, a provincial responsibility under section 92, then that would prevail and sweep over into the private division of legislation.

Property and civil rights is obviously a major concern to the day-to-day business practices of chartered accountants and it is reflecting that functional division of responsibility, in constitutional terms, that is also carried forward into our division of responsibility.

Fortunately, confrontation has never occurred. This is a wonderful example of a smoothly functioning confederation in that the bodies work harmoniously together and we have never had to litigate a problem.

Mr. Gass: I would also point out that our board of governors, which is the official body for governing the Canadian institute, is made up of provincial representatives. The presidents of the provincial institutes and their officers are the voting delegates to the Canadian board of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Senator Poitras: Will the passage of this bill necessitate amendments to any provincial legislation?

Mr. Gass: None whatsoever.

Senator Anderson: You mentioned that you have 13,000 students. What education do the students have to have before you accept them in an apprenticeship or for training?

[Traduction]

Agréés. Les responsabilités de la profession sont réparties entre les ordres provinciaux et l'Institut Canadien des Comptables Agréés, sur approbation de toutes les parties.

Le sénateur Poitras: L'ICCA est-il un organe directeur?

M. Gass: Oui. Les ordres provinciaux sont surtout responsables de l'admission des membres, de leur préparation pour la pré-attestation, des mesures disciplinaires qui les concernent, de la vérification de leurs pratiques et de toute question touchant leurs activités quotidiennes.

La responsabilité première de l'Institut, dont ont convenu les ordres provinciaux, consiste à établir les normes de comptabilité et de vérification et à traiter avec d'autres organismes nationaux au niveau fédéral.

Toutes les provinces ont approuvé le partage des fonctions entre les ordres provinciaux et l'Institut.

Le sénateur Poitras: Parlez-vous des fonctions sur le plan opérationnel?

M. Gass: C'est exact. Les provinces souscrivent entièrement au projet de loi que nous vous avons soumis. Aucun différend n'oppose les ordres provinciaux à l'Institut en ce qui a trait aux dispositions du projet de loi.

Le sénateur Poitras: S'il existait un conflit d'intérêts entre votre charte et celle d'une province donnée, laquelle aurait pré-séance?

M. Chester: Pareil conflit serait réglé par la Loi constitutionnelle de 1867. Dans le cas de la formation des étudiants, par exemple, qui est de compétence provinciale en vertu de l'article 92 de la Constitution, c'est cet article qui l'emporterait et la disposition de la loi d'intérêt privé serait invalidée.

Les droits de propriété et les droits civils doivent de toute évidence être pris en considération par les comptables agréés dans l'exercice de leurs activités quotidiennes, et notre partage des responsabilités en tient compte, sur le plan constitutionnel.

Heureusement, il n'y a jamais eu d'affrontement. Voilà un merveilleux exemple d'une confédération qui fonctionne sans difficulté, en ce sens que tous les éléments travaillent dans l'harmonie; nous n'avons jamais eu de litige.

M. Gass: J'aimerais également signaler que notre conseil d'administration, qui est l'organe directeur officiel de l'Institut, est composé de représentants des provinces. Les présidents des divers ordres provinciaux et leurs agents sont des délégués votants auprès du conseil d'administration de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Le sénateur Poitras: Faudra-t-il modifier des lois provinciales par suite de l'adoption de ce projet de loi?

M. Gass: Aucunement.

Le sénateur Anderson: Vous avez mentionné que l'Institut compte quelque 13 000 étudiants. Quelles formation ces étudiants doivent-ils avoir avant que vous ne les acceptiez à titre de stagiaire ou d'apprenti?

[Text]

Mr. Gass: The education of students is controlled by each provincial institute and is not within the mandate of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Generally speaking, there are slight variations from province to province, but individuals will have to have a recognized university designation; will have to complete a term of service, article with an approved firm; and will have to write and pass the uniform final examination which is an examination agreed upon by all the provinces.

Senator Anderson: Would a student be required to have a Bachelor of Arts Degree in Accountancy or merely just a general B.A.?

Mr. Gass: Although the requirements vary from province to province, they basically state that a university designation is required. Most of our students come from a business background such as having a commerce major or an accounting major. Students who enter our program, who come from another discipline, will end up taking some additional course through the various provincial institutes to upgrade their accounting abilities.

Senator Anderson: Could that take them another year or two?

Mr. Gass: Yes.

Senator Olson: Mr. Chairman, there may be a difficulty in the sense of the legal interpretation of what is contained in the bill and what is the practical application. For example, you talk of a handbook and about volunteers. Who are these volunteers who help you with the handbook? Are they members of your profession?

Mr. Gass: The majority of volunteers are members of our profession.

Senator Olson: What about the others?

Mr. Gass: The others come from a variety of backgrounds.

Senator Olson: I would assume that the volunteers got together and eventually this handbook setting out certain standards was published. I presume all of them made a commitment to the standards set out in the handbook; is that correct?

Mr. Gass: I am sorry, I did not understand the question.

Senator Olson: You have said that you have a number of people helping you develop this handbook, and you have said that is only a majority; therefore, there must be some others who volunteer to help you develop the standards which you put into the handbook.

Do all of those people adhere to the handbook in their professions?

Mr. Gass: Not necessarily. Just because they participate in the process does not necessarily obligate them to follow those standards because the standards are set for chartered accountants.

Senator Olson: Why would they want to be involved in it if they do not use it?

[Traduction]

M. Gass: La formation des étudiants relève de chaque ordre provincial et non de l'Institut. En règle générale, en dépit de légères différences entre les provinces, les étudiants détiennent un diplôme d'une université reconnue et ils doivent travailler un certain temps, effectuer un stage auprès d'une société reconnue et réussir l'examen final uniformisé à l'échelle nationale.

Le sénateur Anderson: Doivent-ils détenir un baccalauréat ès arts en comptabilité ou seulement un baccalauréat général?

M. Gass: Même si les exigences varient d'une province à l'autre, il est essentiel pour un étudiant de détenir un diplôme universitaire. La plupart ont étudié dans le domaine des affaires et ont une majeure en commerce ou en comptabilité. Ceux qui s'inscrivent à notre programme, et qui sont diplômés dans une autre discipline, doivent suivre des cours supplémentaires par l'entremise des divers ordres provinciaux pour améliorer leurs compétences en comptabilité.

Le sénateur Anderson: Cela pourrait leur prendre une ou deux années de plus?

M. Gass: En effet.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, il me semble que l'interprétation juridique des dispositions du projet de loi pourrait poser une difficulté sur le plan pratique. Par exemple, vous parlez d'un manuel et de volontaires. Qui sont ces volontaires qui vous aident à élaborer le manuel? Sont-ils membres de votre profession?

M. Gass: La majeure partie des volontaires sont membres de notre profession.

Le sénateur Olson: Et les autres?

M. Gass: Les autres viennent de différents secteurs.

Le sénateur Olson: Je suppose que les volontaires se sont un jour rassemblés et c'est ainsi que ce manuel exposant certaines normes a finalement été publié. Je présume que tous les volontaires se sont engagés à appliquer les normes exposées dans le manuel; ai-je raison?

M. Gass: Pardonnez-moi mais je n'ai pas bien compris la question.

Le sénateur Olson: Vous avez dit qu'un certain nombre de personnes vous aidaient à élaborer ce manuel; vous avez parlé d'une majorité; par conséquent, d'autres volontaires se sont certainement offerts pour vous aider à élaborer le manuel.

Toutes ces personnes appliquent-elles le manuel dans l'exercice de leur profession?

M. Gass: Pas forcément. Le fait de participer au processus ne les oblige pas à appliquer ces normes, puisque celles-ci s'adressent aux comptables agréés.

Le sénateur Olson: Pourquoi ces volontaires voudraient-ils participer au processus s'ils n'utilisent pas les normes?

[Text]

Mr. Gass: Many of them have an interest in proper financial standards for commercial trading in Canada. The Financial Executive Institute is a good example. Obviously, that Institute is concerned with proper financial reporting. They may not be chartered accountants but want to participate in our process because they think it is important.

The Financial Analyst Institute is similar to that. The Comptroller General of Canada is an engineer, but he participates in our process as a volunteer because he believes that the standards we issue provide a benefit to the public sector.

I will ask Mr. Buchanan to comment more specifically on the types of individuals who participate in the process.

Mr. W. W. Buchanan, General Director, Studies and Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants: Some of the volunteers are academics, some are what I would describe as preparers of financial statements, some are auditors, some are financial analysts, and so forth. There is quite a range of government people, not only the Comptroller General, but other officials from the federal government, who participate.

Senator Olson: What I am trying to satisfy in my mind is whether or not the standards that wind up in the handbook do, in fact, cover a broader area than chartered accountants. Do businesses insist that these standards be used even though they do not hire chartered accountants to do that particular function?

Mr. Gass: The handbook is recognized in legislation through regulations as being the authoritative guideline to be followed. Securities commissions recognize our handbook as the standard to be followed. That is not through our act; that is through other legislation. The auditing standards are for our members only, but our handbook is used by other sources than just chartered accountants as a result of other legislation.

Senator Olson: What other legislation?

Mr. Buchanan: The Canada Corporations Act, the Canada Business accounting standards to be used in preparing corporate financial statements, for example.

The securities acts in most of the provinces, through their National Policy Statement, state that the handbook standards be followed by registrants with the securities commissions in preparing proper financial statements. So there is a duty on these corporations to follow these accounting standards, which may have no or few chartered accountants aboard.

Senator Olson: And your association ultimately decides what will go into the handbook.

Mr. Buchanan: Well over 600 volunteers are involved in the activity, and on the accounting standards committee there are approximately 19 people and out of those 19 people 13 or 14 are chartered accountants. The other five or six are not char-

[Traduction]

M. Gass: Beaucoup d'entre eux tiennent à ce que des normes financières convenables régissent les échanges commerciaux au Canada, par exemple. L'Institut des cadres financiers du Canada offre un bon exemple. De toute évidence, cet institut se préoccupe du caractère adéquat des comptes rendus financiers. Ses membres ne sont peut-être pas des comptables agréés, mais ils tiennent à participer à notre processus parce qu'ils le jugent important.

La même chose vaut pour le Financial Analyst Institute. Quant au Contrôleur général du Canada, c'est un ingénieur mais il prend part à notre processus à titre de volontaire, car il estime que les normes profitent au secteur public.

M. Buchanan pourrait peut-être vous donner des précisions sur les personnes qui participent au processus.

M. W. W. Buchanan, directeur général, Recherche et normalisation, Institut Canadien des Comptables Agréés: Certains des volontaires sont des universitaires, d'autres des spécialistes dans l'élaboration d'états financiers, d'autres encore, des vérificateurs, des analystes financiers, etc. Beaucoup sont fonctionnaires, non seulement le Contrôleur général, mais divers employés du gouvernement fédéral.

Le sénateur Olson: J'essaie simplement de déterminer si les normes qui sont exposées dans le manuel ont, de fait, un champ d'application qui déborde de la profession de comptable agréé. Les entreprises insistent-elles pour que ces normes soient appliquées même si ce ne sont pas des comptables agréés qui ont été engagés pour une fonction particulière?

M. Gass: Par l'entremise de dispositions réglementaires, la loi reconnaît le manuel comme source autorisée. Les commissions des valeurs mobilières reconnaissent également notre manuel comme la norme à suivre. Ce n'est pas en vertu de la loi qui a constitué l'Institut, mais d'autres textes législatifs. Même si les normes relatives à la vérification ne concernent que nos membres, d'autres que les comptables agréés appliquent nos critères en vertu d'autres lois.

Le sénateur Olson: De quelles lois parlez-vous?

M. Buchanan: La Loi sur les corporations canadiennes, la Loi sur les sociétés par actions et les règlements d'application reconnaissent le manuel comme source des méthodes comptables à utiliser dans l'élaboration de bilans financiers de sociétés, par exemple.

La plupart des provinces—dans le cadre de leur déclaration de politique—ont adopté des lois sur les valeurs mobilières stipulant que les courtiers attirés des commissions des valeurs mobilières sont tenus d'appliquer ces normes dans l'élaboration de bilans financiers adéquats. Par conséquent, ces commissions ont le devoir de respecter ces méthodes comptables même si elles ne comptent parmi leurs membres très peu de comptables agréés, voire aucun.

Le sénateur Olson: Et votre association a le dernier mot sur le contenu du manuel.

M. Buchanan: Plus de 600 volontaires participent au processus et environ 19 siègent au comité de normalisation; 13 ou 14 de ces 19 volontaires sont des comptables agréés. Les cinq ou six autres sont des analystes financiers, des cadres financiers et

[Text]

tered accountants. They are financial analysts, financial executives and people from the Society of Management Accounting. So it is not just chartered accountants making the decisions by themselves.

The Chairman: In subparagraph (h) of clause 2, it states:

To promote and co-ordinate strategic planning for the profession—

I think the word “profession” could be confusing to those who are in the profession and who are not members of the institute. Would you agree with that?

You are using the generic term, “profession”. I am wondering whether changing that to “planning for the institute” would be better.

Could you give us some guidance on that. I think that is the crux of one of the problems the committee is facing regarding this bill.

Mr. Chester: Mr. Chairman, when I try to interpret this bill as I think a court would interpret it—looking at the context, looking at the overall structure of the bill, looking at its title, looking at every feature—I think it cannot but be plain what the word “profession” means.

What I was trying to avoid was using the term “the profession of chartered accountancy” and to quote a brief extract from Mr. Ryan’s letter, he said that phrase is “meaningless, confusing and, at best, esoteric jargon which should be discouraged from appearing in the statutes of Canada.”

He then goes on to explain exactly why he is taking that position, and he does so quite forcefully. It is a technical argument, but I will go through it if you wish.

What he is saying is that the concept of accountancy is known and understood. Chartered accountancy, in effect, is a shorthand phrase that refers to the practice of incorporated public accountancy, which is a phrase defined by reference to provincial acts. Rather than clutter up the bill with a reference to “the profession of incorporated public accountancy”, as that term may be understood from time to time under the several provincial acts establishing the provincial institutes, we took a shortcut and we referred to “the profession”, stating, as we did so, that its meaning was abundantly plain in the act that establishes the CICA.

The Chairman: Then you are satisfied that in the eyes of those who may interpret this that it does not leave the implication that you are talking of the profession as a whole?

Mr. Chester: I am satisfied that it does not. When one looks at “promote and co-ordinate strategic planning”, that means looking forward to the future. I find nothing threatening in that phrase, and I do not think I would if I were a member of another organization, either. I am a member of the legal profession. I applaud the CICA for promoting and coordinating strategic planning for their profession. I think that is sensible and sound in this day and age.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I would like to ask the witness if he answered your first question. Your first question

[Traduction]

des membres de la Société des comptables en management du Canada. Vous voyez que ce ne sont donc pas uniquement les comptables agréés qui prennent les décisions.

Le président: L’alinéa 2h) du projet de loi stipule que l’Institut doit:

Promouvoir et coordonner une planification stratégique pour la profession . . .

Je crains que le terme «profession» ne soit une source de confusion pour ceux qui, tout en exerçant la profession, ne sont pas membres de l’Institut. Qu’en pensez-vous?

Vous utilisez ici le générique «profession». Je me demande si l’on ne gagnerait pas à y substituer «pour l’Institut».

J’aimerais que vous nous donniez votre opinion, car j’y vois là le nœud du problème.

M. Chester: Monsieur le président, lorsque j’essaie d’interpréter ce projet de loi comme le ferait un tribunal—du point de vue du contexte, de la structure globale, du titre et de chaque disposition—il me semble que le terme «profession» ne pourrait être plus clair.

En fait, j’essaie d’éviter l’expression «profession de comptable agréé», et j’en profiterais ici pour parler de la lettre de M. Ryan selon laquelle l’expression est insignifiante, déroutante et, au mieux, tirée d’un jargon ésotérique qui ne devrait pas figurer dans les lois du Canada.

Il poursuit en précisant sa position avec beaucoup de vigueur. L’argument est plutôt technique mais, si vous y tenez, je vous l’exposerai.

D’après lui, la notion de la profession comptable est connue et bien comprise. En fait, «profession de comptable agréé» est une façon tronquée de désigner l’expertise comptable intégrée, fonction définie dans les lois provinciales. Plutôt que de surcharger le projet de loi par une expression comme «l’expertise comptable agréée», cette expression étant utilisée dans quelques lois provinciales créant les ordres provinciaux, nous avons préféré prendre un raccourci et ne parler que de «la profession», estimant que son sens était plus qu’évident dans la loi constituant l’ICCA.

Le président: Vous croyez donc que les personnes susceptibles de l’interpréter ne se méprendront pas en pensant qu’il s’agit de l’ensemble de la profession?

M. Chester: J’en suis persuadé. Par «promouvoir et coordonner une planification stratégique», on songe à l’avenir. Je ne trouve rien de menaçant dans cette expression, et je crois que je serais du même avis si j’étais membre d’une autre organisation. J’appartiens à la profession juridique. J’applaudis aux efforts qu’a déployés l’ICCA pour promouvoir et coordonner la planification stratégique au sein de la profession comptable. Je crois que cela est très sensé et judicieux à une époque comme la nôtre.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je doute que le témoin ait répondu à votre première question qui était:

[Text]

was: What would happen if you changed the words "for the profession" to "for the Institute."

He answered as if you had asked him the question which introduced the words "chartered accountancy". You specifically did not do that. Your question was, as I understood it: What happens if you replace the words in subparagraph (h) "for the profession" with "for the Institute".

Mr. Chester: I think the Institute is a corporate body. That would be too narrow. That could refer to the organization that has its headquarters at Bloor and University avenues in Toronto. If you are making that change, it would have to read "for the members of the Institute."

Senator Kirby: As you have used further on in subparagraph (h).

Mr. Chester: Yes.

The Chairman: We have exhausted our review of your presentation. We thank you.

Mr. Gass: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I invite you to stay in the room and hear the evidence from our next group of witnesses.

I now call upon Mr. Darrell W. Cook and other representatives of the Certified General Accountants' Association of Canada. Mr. Cook, please proceed to make your opening statement.

Mr. Darrell W. Cook, President, Certified General Accountants' Association of Canada: Thank you, Mr. Chairman. Earlier we made a submission to the committee and tonight we are tabling other documentation, including a legal opinion.

We would like to thank the members of the committee for allowing us to appear here on behalf of the 40,000 CGAs and students across Canada.

Senator Poitras: Do we have copies of your presentation, Mr. Cook?

Mr. Cook: No, the presentation was submitted earlier to the committee. I am going to give you some additional information orally.

The Chairman: Perhaps you should clarify what you are talking about.

Mr. Cook: We submitted an original brief, Mr. Chairman, and tonight we are also circulating a legal opinion. It was not my intention to dwell on the legal opinion this evening but simply to leave it for your future deliberations.

I would like to assure the committee that our appearance here tonight is not to be confrontational but, rather, to suggest some solutions to problems that we still believe in Bill S-10. I would like to add that we went through a series of negotiations with the institute's counsel and our counsel and many of the offensive words were removed, especially when reference was made to the accountancy profession in general. It was cleared up by referring to members of the institute. That went on before we arrived here.

[Traduction]

«Qu'arriverait-il si vous remplaciez le terme «profession» par «Institut»?

Il vous a répondu comme si vous lui aviez parlé de «profession de comptable agréée». Si j'ai bien compris, votre question était la suivante: «Qu'arriverait-il si vous remplaciez à l'alinéa h) le terme «profession» par le terme «Institut»?

M. Chester: L'institut est une société. Ce terme aurait une portée beaucoup trop étroite. On pourrait croire qu'il s'agit de l'organisme dont le siège social se situe à l'angle des avenues Bloor et University, à Toronto. Si vous voulez changer quelque chose, il faudra préciser «les membres de l'Institut».

Le sénateur Kirby: Comme vous l'avez fait plus loin au même alinéa.

M. Chester: C'est exact.

Le président: Nous avons terminé notre examen de votre mémoire et nous vous remercions.

M. Gass: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous invite à rester avec nous pour entendre le témoignage de notre prochain groupe de témoins.

J'invite maintenant M. Darrell W. Cook et les autres représentants de l'Association des comptables généraux agréés du Canada à se joindre à nous. Monsieur Cook, vous avez la parole.

M. Darrell W. Cook, président, Association des comptables généraux agréés du Canada: Merci, monsieur le président. Nous avons déjà présenté un mémoire au Comité et nous vous remettons ce soir d'autres documents, dont une opinion juridique.

Nous aimerions tout d'abord remercier les membres du Comité de nous avoir permis de comparaître ici au nom des 40 000 comptables généraux agréés et étudiants en comptabilité du Canada.

Le sénateur Poitras: Avons-nous des copies de votre mémoire?

M. Cook: Non, le mémoire a été présenté plus tôt au Comité. Je vais maintenant vous donner verbalement des renseignements supplémentaires.

Le président: Vous devriez peut-être nous indiquer de quoi vous allez parler.

M. Cook: Monsieur le président, nous avons déjà présenté un mémoire et nous soumettons ce soir une opinion juridique. Je n'ai pas l'intention de m'arrêter longuement sur celle-ci; je désire simplement que vous l'ayez en votre possession pour les délibérations qui suivront.

Je tiens d'abord à souligner que nous ne voulons pas d'un affrontement; nous sommes plutôt ici pour suggérer quelques solutions qui permettraient de combler les lacunes du projet de loi S-10. J'ajoute que l'avocat de l'Institut et notre propre avocat ont assisté à une série de négociations qui ont permis de faire disparaître un grand nombre des mots qui nous blessaient, tout particulièrement lorsqu'il était question de la profession comptable en général. La situation a été corrigée en

[Text]

Our main concern comes down to two nuts and bolts issues. The first one falls under clause 3 of the bill dealing with proposed paragraph 2(2)(c), in which the CICA in its private act is asking for legislative exclusivity with respect to establishing accounting, auditing and reporting standards. In order to recognize that others have an interest and an obligation with regard to standards setting, we are suggesting a change in the wording; specifically, something to the effect of:

“... to contribute to the establishment of and improvement to standards of financial accounting”—a couple of words only to clarify the situation.

The second area, which is of less importance but is still a concern, has to do with proposed paragraph 2(2)(h), which deals with strategic planning for the profession. Perhaps Senator Kirby's suggestion to make the paragraph refer specifically to members of the institute would satisfactorily clarify the matter for us and we would no longer be concerned about the accounting profession as a whole in this article.

I would like to provide a brief history of what leads us to this point. The accounting profession is defined both in federal and provincial statutes as comprising the three recognized national accounting bodies, certified general accountants, chartered accountants and certified management accountants. All three of these bodies are self-regulating and they each have federal acts of incorporation. Ours, which affects our 40,000 members and students, was enacted in 1913, which makes us the second oldest of the three Canadian accounting bodies.

Our members practise in all areas of the profession, including public practice, government, industry and academe. In the mid-1970s the regulations to the Canada Corporations Act recognized the CICA Handbook, but this was meant at the time only to be a temporary situation—one that has unfortunately lasted for a long time. In 1984 the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, when she was responding to our concerns about the Handbook and the Canada Corporations Act regulations, said, and I will read from her letter:

The Society of Management Accountants has also written to me regarding this matter. I am of the opinion that the various accounting associations could and should participate in the process of setting acceptable, uniform standards.

For over a decade the Certified General Accountants' Association of Canada has been promoting a broad-based standards setting body made up not only of members of the profession but also of the users of our financial statements and other affected groups. CGA Canada is extensively involved in international accounting standards development and in all areas of the international accounting community. At the moment one

[Traduction]

faisant expressément référence aux membres de l'Institut. Tout cela s'est passé avant notre arrivée.

Deux détails pratiques nous inquiètent tout particulièrement. Le premier concerne l'article 3 du projet de loi, où l'on retrouve le nouvel alinéa 2(2)c) en vertu duquel l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) est la seule autorité pouvant légalement établir des normes en matière de comptabilité, de présentation et de vérification de l'information financière. Afin de reconnaître que d'autres s'intéressent à l'établissement de normes comptables et ont même des responsabilités en ce sens, nous suggérons de modifier le libellé afin qu'il se lise à peu près comme suit:

«... contribuer à l'établissement des normes et à l'amélioration des normes existantes en matière de comptabilité...» Quelques mots de plus suffisent à rendre la situation plus claire.

Le deuxième point, moins important mais qui nous inquiète tout de même, concerne l'alinéa 2(2)h) proposé, lequel porte sur la planification stratégique pour la profession. Le sénateur Kirby a suggéré de modifier cet alinéa de façon à ce qu'il fasse expressément référence aux membres de l'Institut. Cette solution nous semble très satisfaisante. Nous cesserions ainsi de nous inquiéter pour la profession en général.

J'aimerais vous expliquer les raisons pour lesquelles cette question nous préoccupe. Selon les lois fédérales et provinciales, la profession comptable comprend trois organismes nationaux reconnus, à savoir les comptables généraux licenciés (CGA), les comptables agréés (C.A.) et les comptables en management accrédités (CMA). Ces trois organismes s'autorèglementent et chacun d'entre eux a été reconnu en vertu d'une loi constitutive fédérale. La loi qui nous concerne, et qui touche nos 40 000 membres et étudiants, a été adoptée en 1913. Nous venons ainsi au deuxième rang des organismes comptables canadiens au chapitre de l'ancienneté.

Nos membres exercent leur profession dans tous les domaines, et leurs clients proviennent notamment du public, du gouvernement, de l'industrie et du monde académique. Au milieu des années 70, les règlements pris aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes ont reconnu le Manuel de l'ICCA. Cette mesure devait être temporaire, mais elle est malheureusement en place depuis très longtemps. En 1984, la ministre de la Consommation et des Corporations d'alors nous avait fait parvenir une lettre dans laquelle elle tentait d'apaiser nos inquiétudes au sujet du Manuel et des règlements susmentionnés. Je vous lis un extrait de cette lettre:

«La Société des comptables en management m'a également écrit à ce sujet. À mon avis, les différentes associations comptables pourraient et devraient participer à l'établissement de normes acceptables et uniformes.»

Depuis plus de dix ans, l'Association des comptables généraux agréés du Canada demande qu'un organisme chargé d'établir des normes générales soit créé. Cet organisme serait composé non seulement des membres de la profession mais également des utilisateurs de nos états financiers et des autres personnes concernées. L'Association participe activement à l'élaboration de normes comptables à l'échelle internationale et

[Text]

of the two Canadian delegates to the International Accounting Standards Committee is a CGA and that same CGA heads up a very important steering committee. In addition, a CGA is currently the Deputy President of the Confederation of Asian Pacific Accountants, another international accounting body, and, all things being equal, that CGA will become the president in a few years.

I would like to ask Mr. Douglas MacDonald, our Executive Vice-President, to run through very briefly how accounting standards are set in other countries.

Mr. Douglas J. MacDonald, Executive Vice-President, Certified General Accountants' Association of Canada: Mr. Chairman, senators, I will attempt to be brief. The purpose of my submission is to try to illustrate why the members of the Certified General Accountants' Association of Canada do have concerns that have been ongoing for a number of years. I refer primarily to the International Accounting Standards Committee and the standards setting procedures that exist in two of our major partners in terms of international trade, since the Canadian standards setting process at present is very much out of step with what exists in these other countries.

First, the International Accounting Standards Committee was created in 1973. It now develops and issues international accounting standards and provides for the presence of users and preparers of financial information on its governing body. The IASC in its annual report of 1988 made the following statement, and I will quote from that report:

In the vast majority of countries, national accounting bodies do not have the responsibility or power to determine national accounting requirements. Instead, accounting standards form part of the law and are set by organizations that are independent of, even if close links exist with, the accounting profession.

Both CGA Canada and the Canadian Institute of Chartered Accountants presently have one individual on the International Accounting Standards Board, as mentioned by our president. The acceptance and presence of members either from CGA Canada or the Society of Management Accountants on the governing body of the International Accounting Standards Committee with equivalent status to the members of the Institute of Chartered Accountants of Canada for setting international standards is difficult to reconcile with the present Canadian accounting and auditing standards process.

Referring in a broader way to the structure of the international profession and the standards setting process, I would also like to refer to another study which was recently carried out. The present or prevailing opinion concerning accounting standards in many developed countries is recorded in the December 1989 report of a working party established in 1987 by those countries from throughout the world with seats on the governing body of the International Accounting Standards Committee and the International Federation of Accountants. This working party was directed to examine the relationship that now exists between the International Accounting Standards Committee and the International Federation. Amongst

[Traduction]

s'intéresse à toutes les questions qui intéressent la communauté comptable internationale. À l'heure actuelle, l'un des deux délégués canadiens au Comité international des normes comptables est CGA et préside un comité directeur très important. En outre, c'est également un CGA qui est le président-adjoint de la *Confederation of Asian Pacific Accountants*, un autre organisme international dont il deviendra sans doute président dans quelques années.

J'aimerais demander à M. Douglas MacDonald, notre vice-président exécutif, d'expliquer très brièvement la façon dont les normes comptables sont établies dans d'autres pays.

M. Douglas J. MacDonald, vice-président exécutif, Association des comptables généraux agréés du Canada: Monsieur le président, Messieurs les sénateurs, j'essaierai d'être bref. Je voudrais vous expliquer pourquoi les membres de l'Association des comptables généraux agréés du Canada éprouvent les mêmes inquiétudes depuis de nombreuses années. Je fais tout particulièrement référence au Comité international des normes comptables et à la façon dont les normes sont établies chez deux de nos principaux partenaires commerciaux, car la procédure qui existe actuellement au Canada à ce chapitre diffère totalement de ce qui se fait dans ces pays.

Le Comité international des normes comptables, créé en 1973, est chargé d'élaborer et d'émettre des normes comptables internationales et d'assurer la présence d'utilisateurs et d'émetteurs de documents financiers au sein de son conseil d'administration. Je désire maintenant citer un extrait du rapport annuel de 1988 du Comité:

«Dans la grande majorité des pays, les organismes comptables nationaux ne sont pas chargés d'établir des normes comptables nationales et ne sont pas autorisés à le faire. En fait, les normes comptables font partie intégrante des lois et sont établies par des organismes tout à fait indépendants de la profession comptable, même si des liens étroits les unissent.»

CGA Canada et l'Institut canadien des comptables agréés ont actuellement tous deux un représentant au Bureau international des normes comptables, comme l'a mentionné notre président. L'acceptation, la présence de membres de CGA Canada ou de la Société des comptables en management au conseil de direction du Comité international des normes comptables—avec statut équivalent à celui des membres de l'Institut canadien des comptables agréés en matière d'établissement de normes internationales—est difficile à concilier avec les normes canadiennes de vérification et de comptabilité.

D'une manière générale, pour ce qui est de la structure de la profession internationale et de l'établissement des normes, j'aimerais aussi parler d'une autre étude récente. Le point de vue actuel, ou dominant, concernant les normes comptables dans de nombreux pays industrialisés est consigné dans le rapport de décembre 1989 publié par un groupe de travail créé en 1987 par les pays qui siègent au conseil de direction du Comité international des normes comptables et de la Fédération internationale des comptables. Ce groupe de travail a été chargé d'examiner les rapports qui existent actuellement entre le Comité international des normes comptables et la Fédération internationale des comptables. Parmi les diverses options à

[Text]

the different options to examine is the possibility of having the IASC become dependent upon the International Federation of Accountants.

Briefly, the working party in a December 1989 report, stated, and I will quote from that report:

From the outset of the review, it was apparent that there was widespread concern that the stature and achievements of IASC could be jeopardised if it were seen to be under the exclusive control of the international accounting profession; i.e. through the International Federation of Accountants. The Board of the International Accounting Standards Committee had recognized the need for preparers, users, regulators and other interested parties to be involved in the international standards-setting process and its work had been greatly assisted by the initial establishment and subsequent expansion of this Consultative Group.

It was suggested by many respondents that any action which emphasized or increased the dominance of the accounting profession over the IASC's activities would not only threaten the increasing participation and support of non-accounting bodies, but could lead to other international or regional authorities and organizations to consider developing and publishing their own accounting standards. It was agreed by the Working Party that any development in this direction would be highly undesirable and should be avoided if at all possible.

I will now look briefly at what structures exist in a couple of countries. I will refer only to the U.K. and the United States, two of the nations with which we have close relationships.

Until today, the Accounting Standards Committee in the U.K., which is responsible to the Consultative Committee of Accounting Bodies, has set standards in the U.K. The Consultative Committee of Accounting Bodies is not one body, it represents six national accounting bodies in the U.K. In 1987, these six accounting bodies agreed to set up a committee to improve the standard setting structure in the U.K. This committee was chaired by Sir Ron Dearing, the former chairman of the U.K. Post Office, and has come in recently with a number of recommendations which are now being acted upon. I will touch briefly upon those recommendations. Incidentally, the chairman of that committee has been appointed the interim chairman of the new organization.

The committee recommended that a financial reporting council be established. The financial reporting council would have about 20 members, including accountants in practice and from industry, commerce and the public sector, and an equal number from all other relevant areas of interest. It would meet at least four times a year and would issue an annual report.

The chairman would be nominated jointly by the Department of Trade and Industry and the Bank of England with nine nominations from the consultancy group representing the six national accounting bodies and nine named by the other interested bodies. This group, in turn, would establish the Accounting Standards Board, which would prepare and issue

[Traduction]

examiner, il y a la possibilité que le CINC soit assujéti à la Fédération internationale des comptables.

En bref, le groupe de travail a dit dans son rapport de décembre 1989, et je cite:

Dès le début de l'étude, il était manifeste que l'on craignait d'une manière générale que la position et les réalisations du CINC puissent être menacées si l'on voyait que cet organisme relève du contrôle exclusif de la profession comptable internationale, par l'entremise de la Fédération internationale des comptables. Le conseil d'administration du CINC avait reconnu qu'il était nécessaire que les auteurs, les utilisateurs, les organismes de réglementation et autres parties intéressées participent à l'établissement des normes internationales et son travail avait été grandement facilité par la création et l'expansion de ce groupe consultatif.

De nombreux enquêtés ont dit que toute mesure soulignant ou augmentant la domination que la profession comptable exerce sur les activités du CINC non seulement menacerait la participation et l'appui des organismes non comptables, mais pourrait aussi amener d'autres autorités et organisations internationales ou régionales à envisager de mettre au point et de publier leurs propres normes comptables. Le groupe de travail a reconnu que toute évolution en ce sens serait fort peu souhaitable et devrait être évitée dans toute la mesure du possible.

Je voudrais maintenant passer brièvement en revue les structures qui existent dans deux pays. Je me bornerai à la situation du Royaume-Uni et des États-Unis, deux des pays avec lesquels nous avons des liens étroits.

Jusqu'à aujourd'hui, le Comité des normes comptables du Royaume-Uni, qui relève du Comité consultatif des organismes comptables, est l'organisation responsable de l'établissement des normes au Royaume-Uni. Le Comité consultatif des organismes comptables représente six organisations comptables nationales du Royaume-Uni. En 1987, ces six organisations comptables se sont entendues pour créer un comité afin d'améliorer l'établissement des normes au Royaume-Uni. Ce comité, présidé par Sir Ron Dearing, ancien président des Postes, a récemment formulé un certain nombre de recommandations auxquelles on est en train de donner suite. J'en parlerai brièvement. En passant, le président de ce comité a été nommé président par intérim de la nouvelle organisation.

Le comité a recommandé la création d'un conseil de l'information financière où siègeraient environ 20 membres, y compris des comptables indépendants et des comptables de l'industrie, du commerce et du secteur public, et un nombre égal de représentants des divers autres secteurs en cause. Ce conseil se réunirait au moins quatre fois par an et publierait un rapport annuel.

Le président serait nommé conjointement par le ministère du Commerce et de l'Industrie et la Banque d'Angleterre; neuf membres seraient nommés par le groupe consultatif représentant les six organisations comptables nationales, et neuf autres par les autres parties intéressées. Ce groupe créerait à son tour le Bureau des normes comptables, lequel serait chargé d'établir

[Text]

the standards. Over and above this, another compliance review panel would be established to monitor and ensure that the standards were being complied with.

Referring now quickly to the United States, until 1972 the American Institute of CPAs, through its Accounting Principles Board, established the standards then in effect in the United States.

In 1970, a committee was established to examine the process then in place. In 1972, the recommendations of this committee were adopted and a new organization, known as the Financial Accounting Standards Board came into place. This organization is a form of apex with the Financial Accounting Foundation at the peak of that apex. It has nine trustees which are appointed by the American Institute of Certified Public Accountants and other nominating institutions.

Clearly, this indicates that these two major countries have a much broader input than we have in Canada at the present time, because although we represent 25 per cent of professional accountants in this country, we are excluded from this process.

Mr. Cook: I should like to take a moment to conclude the presentation. Mr. MacDonald's remarks were made simply to let you know that Canada is out of step with the rest of the world and that the rest of the world is changing. Hopefully, Canada will someday join the rest of the world. We are concerned that we not put into statute anything that could possibly derail the future evolution of the accounting profession.

I will now refer to our two items. First, paragraph 2(2)(h) simply requires a bit of housekeeping and is not a major concern.

Proposed paragraph 2(2)(c), however, has far-reaching ramifications. If it remains it will exclude not only CGAs but also all other interested parties from making a meaningful contribution in the future to the setting of accounting standards in Canada. Clearly, that would not be in the public interest.

We have circulated to you for your later use a legal opinion as to the word "established". It confirms our fears that this bill, if enacted as presently given to you, would entrench powers and bestow powers not enjoyed by the institute at this time.

Counsel tonight said that we should not be threatened by this. In an earlier letter to our solicitor he stated, in reference to paragraph 2(2)(c), that there is no intention that any of the powers should be exclusive. We heard Mr. Gass say that there was no intention or desire to put this into an exclusive area. If there is no intention and no threat, then why not clearly say so?

Our suggested wording would resolve our concerns and leave the door open for the future evolution of the standard setting process without in any way affecting the powers of the Institute of Chartered Accountants.

That concludes my comments this evening. If you have questions, Mr. MacDonald, myself or Mr. Toth would be pleased to answer them.

[Traduction]

et de publier les normes. De plus, une commission de surveillance serait chargée de contrôler les normes et d'en assurer le respect.

Je voudrais maintenant aborder brièvement le cas des États-Unis où, jusqu'en 1972, c'était l'*American Institute of CPAs* qui établissait les normes alors en vigueur aux États-Unis, par l'intermédiaire de son Bureau des principes comptables.

En 1970, on a créé un comité pour examiner le processus alors en place. En 1972, les recommandations de ce comité ont été adoptées et une nouvelle organisation a été créée, soit le *Financial Accounting Standards Board*. Cet organisme forme une espèce de triangle au sommet duquel se trouve la *Financial Accounting Foundation*. Il compte neuf fondés de pouvoir, qui sont nommés par l'*American Institute of Certified Public Accountants* et d'autres institutions.

On voit donc clairement que ces deux grands pays ont un apport beaucoup plus grand que nous; bien que nous représentions 25 p. 100 des comptables professionnels du pays, nous sommes exclus de ce processus.

M. Cook: J'aimerais apporter une brève conclusion à cet exposé. Les observations de M. MacDonald visaient simplement à vous faire savoir que le Canada n'est pas aligné sur le reste du monde, en pleine évolution. Il est à espérer qu'un jour, le Canada emboîtera le pas au reste du monde. Nous nous préoccupons de ce que l'on intègre à la législation des éléments qui puissent altérer l'évolution de la profession comptable.

Je passe maintenant à nos deux dispositions. Premièrement, l'alinéa 2(2)(h), qui n'exige que de légères modifications d'ordre administratif, ne représente pas une grande source de préoccupation.

L'alinéa 2(2)(c) est toutefois lourd de conséquences. S'il est conservé, il empêchera non seulement la CGA mais aussi tous les autres intéressés de faire une contribution appréciable à l'avenir de l'établissement des normes comptables au Canada. Manifestement, cela ne servirait pas l'intérêt public.

Nous vous avons remis à titre d'information un avis juridique sur l'interprétation du mot «établir». On y confirme nos craintes que, si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, il aurait pour effet de conférer à l'Institut des pouvoirs dont il ne jouit pas pour le moment.

Le conseiller juridique a dit ce soir que nous ne devrions pas nous sentir menacés par cela. Dans une lettre à notre avocat il avait dit qu'on n'avait pas l'intention, par l'alinéa 2(2)(c), de conférer des pouvoirs exclusifs. M. Gass a pour sa part dit qu'on n'avait nullement l'intention de conférer l'exclusivité à l'Institut. Si tel est le cas, pourquoi ne pas le dire clairement?

Le libellé que nous proposons dissiperait nos craintes et laisserait la porte ouverte à une évolution future du processus d'établissement des normes sans aucunement porter atteinte aux pouvoirs de l'Institut des comptables agréés.

Cela conclut les observations que j'avais à faire ce soir. Si vous avez des questions, M. MacDonald, moi-même ou M. Toth serons heureux d'y répondre.

[Text]

The Chairman: The first obvious question is: What is the process now of establishing standards for the profession? Does your organization make any contribution to that, or is it strictly the chartered accountants?

Mr. Cook: We have an accounting standards committee which produces draft statements and documents for use by our members. However, at the moment the regulations to the Canada Corporations Act requires adherence to the CICA handbook. That handbook comes from the Institute of Chartered Accountants from the CICA Accounting Standards Committee, which is composed of up to 21 people. According to the regulations of the institute, no less than two-thirds of that committee must be chartered accountants. Clearly standards come straight from the chartered accountants at this point in time.

The Chairman: Would that mean that the other one-third would include some members of your organization?

Mr. Cook: No, not at the moment. The institute mentioned that it would include the financial executives, financial analysts and Society of Management Accountants. There may also be others.

The Chairman: So that your organization is excluded?

Mr. Cook: That is correct.

The Chairman: Would you say that that is a deliberate attempt to exclude your organization?

Mr. Cook: I am not sure that that is a fair statement, because there is a long history attached to it. At one time we did participate in the Accounting Standards Committee of the CICA which is responsible for the handbook. We contributed both in terms of manpower and in terms of dollars. However, a number of years ago we were told that our financial contribution was no longer welcome. Our efforts to increase our presence and the presence of outsiders on that particular committee were rebuffed. Therefore, we withdrew.

The Chairman: If we adopted your proposed amendment to paragraph 2(2)(c)—and I will read it—you state that it should be amended to read:

To contribute to the establishment of an improvement to standards of financial accounting, reporting and auditing.

—would that not leave the whole process at loose ends?

Mr. Cook: It would leave the whole process exactly the way it is now. It would not change the process as we presently know it one iota. If you do not make the amendment and leave the words "to establish" someone in in the future will interpret that as the institute having the sole right to establish accounting standards. That would be unfair to CGAs and not in the public interest.

The Chairman: So that, Mr. Cook, you are not prepared to accept the statements made by the institute?

[Traduction]

Le président: Suivant quelle procédure les normes de la profession sont-elles actuellement établies? Votre organisation y contribue-t-elle ou cela relève-t-il strictement des comptables agréés?

M. Cook: Nous avons un comité des normes comptables qui produit à l'intention de nos membres des énoncés et des documents provisoires. Cependant, pour le moment, le règlement actuel de la Loi sur les sociétés par actions exige que l'on suive le Manuel de l'ICCA. Ce manuel est produit par le Comité des normes comptables de l'Institut canadien des comptables agréés, lequel est composé d'au plus 21 personnes. Les règlements de l'Institut portent qu'au moins les deux tiers des membres de ce comité doivent être des comptables agréés. Il est donc manifeste que, actuellement, les normes comptables sont établies directement par les comptables agréés.

Le président: Cela signifie-t-il que le dernier tiers des membres du Comité peut comprendre des membres de votre organisation?

M. Cook: Non, pas pour le moment. L'Institut a dit qu'il inclurait les directeurs des finances, les analystes financiers et la Société des comptables en management. Il peut y en avoir d'autres.

Le président: De sorte que votre organisation est exclue?

M. Cook: C'est exact.

Le président: Diriez-vous que l'on essaie délibérément d'exclure votre organisation?

M. Cook: Cela ne serait peut-être pas tout à fait juste, car c'est une longue histoire. A une époque, certains de nos membres ont participé aux travaux du Comité des normes comptables de l'ICCA qui a rédigé le manuel. Notre apport se faisait sous forme de ressources humaines et de ressources financières. Cependant, on nous a dit il y a un certain nombre d'années qu'on ne voulait plus de notre contribution financière. Les efforts que nous avons déployés pour essayer d'accroître notre présence et celle d'autres au sein de ce comité se sont heurtés à un mur. Nous nous sommes donc retirés.

Le président: Si nous adoptons l'amendement de l'alinéa 2(2)(c) que vous proposez—je lis:

«contribuer à l'établissement et à l'amélioration des normes de comptabilité, de présentation et de vérification de l'information financière»—

—cela n'aurait-il pas pour effet de désorganiser tout le processus?

M. Cook: Cela ne changerait absolument rien au processus actuel. Si vous n'amendez pas le projet de loi et laissez le mot «établir», quelqu'un interprétera plus tard ces dispositions comme signifiant que l'Institut a le droit exclusif d'établir les normes comptables. Cela serait injuste pour les CGA et irait à l'encontre de l'intérêt public.

Le président: Si je comprends bien, monsieur Cook, vous n'êtes pas d'accord avec les déclarations de l'Institut.

[Text]

Mr. Cook: I am quite prepared to do so if accompanied by written modifications to Bill S-10.

The Chairman: In other words, the bill refers to their organization and membership and not to their profession as a whole? I am trying to relate the two statements.

Mr. Cook: The Handbook is used by all accountants in Canada. It is set in statute through the regulations of the Canada Corporations Act. In fact, in most provincial companies acts adherence to the CICA Handbook is also required. Throughout the amendments to their act, the in other paragraphs the Institute does refer to members of the Institute. They say they have no intention in this clause 2(c) of trying to do anything other than look after their own members. We are simply saying that we have no objection to that, but please make it clearer. If that is their intention, then a couple of changed words will not destroy the integrity of their bill.

The Chairman: I would suggest the proposed amendment to clause 2(c) does much more than make it clear; it certainly gives that clause a whole new dimension. It really says: "We should work together with whoever it may be to establish and improve our standards."

Mr. Cook: With due respect, Mr. Chairman, that is what they say they do now, and that is all we are asking them to continue to do.

Senator Ottenheimer: I am not familiar with the act governing the CGAs and what the wording is in that act, but presumably the legislation incorporating your association must have some reference to your ability to establish standards for the members of your branch of accountancy. Is that correct?

Mr. Cook: Our act is also a very old act, senator. It dates back to 1913 and has not been amended since that date, other than a change of name as well.

Senator Ottenheimer: Does it have any reference to the ability of the governing body to establish standards?

Mr. Cook: Yes, standards of competence for the members.

Senator Ottenheimer: Standards of competence obviously add something. Presumably any profession would have standards of competence. It would not have standards of incompetence. Therefore I really think we are into an area of semantic argument.

However, if the legislation governing your organization permits you to establish standards of competence, and the legislation which recognizes the other organization allows them to establish standards, then naturally the standards that they establish must apply to their members and not to your members, and the standards of competence that your organization establishes must apply to your members and not to theirs.

Mr. Cook: There is one major difference, senator, and that lies with the institute's accounting standards committee in making amendments to the CICA handbook adherence to which is mandatory through regulation. Through that handbook they are, in fact, setting standards for all of the profes-

[Traduction]

M. Cook: Je suis tout à fait prêt à souscrire à ses arguments s'ils sont accompagnés de modifications écrites du projet de loi S-10.

Le président: Autrement dit, le projet de loi renvoie à cette organisation et à ses membres et non à l'ensemble de la profession? J'essaie d'établir un lien entre les deux déclarations.

M. Cook: Le Manuel est utilisé par tous les comptables du Canada. Il est intégré à la loi par le truchement du règlement de la Loi sur les sociétés par actions. En fait, la plupart des lois provinciales concernant les sociétés exigent que l'on respecte les normes établies dans le Manuel de l'ICCA. Dans tous les autres paragraphes modifiant la loi le concernant, l'Institut renvoie effectivement à ses propres membres. Les gens de l'Institut affirment que l'alinéa 2(2)c ne sert à rien d'autre qu'à protéger les intérêts de leurs membres. Nous disons simplement que nous n'y voyons aucune objection, à condition qu'on l'indique plus clairement. Si c'est là leur intention, ce n'est pas une modification de quelques mots qui va détruire l'intégrité de leur projet de loi.

Le président: Je pense que l'amendement que vous proposez à l'alinéa 2(2)c fait bien plus qu'éclaircir cela. Il donne une toute nouvelle dimension à cette disposition. Il revient à dire en fait: «Nous devrions collaborer avec d'autres pour établir et améliorer nos normes».

M. Cook: Sauf votre respect, monsieur le président, ils disent qu'ils le font déjà. Nous leur demandons tout simplement de continuer.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne connais pas la loi qui régit les CGA et son libellé, mais on y fait sûrement allusion à votre aptitude à établir des normes à l'intention des membres de votre domaine de la comptabilité. N'est-ce pas?

M. Cook: Notre loi est également très ancienne, monsieur le sénateur. Elle remonte à 1913 et n'a pas été modifiée depuis, excepté le changement de nom.

Le sénateur Ottenheimer: Fait-elle allusion à la capacité du conseil d'administration d'établir des normes?

M. Cook: Oui, des normes de compétence.

Le sénateur Ottenheimer: L'expression normes de compétence ajoute clairement quelque chose. Je présume que toute profession aurait normalement des normes de compétence. Elle n'en aurait pas d'incompétence. Je pense par conséquent que le débat est maintenant de nature sémantique.

Toutefois, si la loi qui régit votre organisme vous permet d'établir des normes de compétence, et si la loi qui reconnaît l'autre organisme lui permet d'établir des normes, il est évident que les normes établies doivent s'appliquer à leurs membres et non aux vôtres et que les normes de compétence que votre organisme établit doivent s'appliquer à vos membres et non aux leurs.

M. Cook: Il y a une grande différence, monsieur le sénateur: le Comité des normes comptables de l'Institut modifie le manuel de l'ICCA, lequel, en vertu du règlement, nous devons respecter. Ce manuel lui permet en fait d'établir des normes pour tous les comptables et pour toutes les entreprises assujet-

[Text]

sion and for all businesses that operate under the Canada Corporations Act and most of the provincial Companies Acts. Therefore the institute does far more than govern their own members by virtue of the existence of that handbook.

Senator Ottenheimer: I do not fully understand the handbook issue, but, I can see that it must be a matter of some concern. However, strictly speaking, this was established by an administrative act or by some other legislation. It really does not flow from either the legislation governing the CICA or the CGA. I am not sure just where that handbook got its provenance. Was it an administrative act or was it through an amendment to some legislation either governing your organization or governing the other organization? Where did it get its aura?

Mr. Cook: You are talking of the handbook, senator?

Senator Ottenheimer: Yes.

Mr. Cook: The CICA handbook is referred to in regulations 44 and 45 in the Canada Corporations Act, and those are the standards of financial reporting in Canada.

Senator Ottenheimer: Then perhaps that act should be amended.

Mr. Cook: Perhaps it should be, yes.

Senator Ottenheimer: If that is the problem, then perhaps that is the way to go. I do not know whether there is an unfair situation here; there may well be an unfair and inequitable situation but perhaps it flows from the provision of that specific legislation.

However, this handbook will get no further authority from the legislation that is before us. In other words, this bill cannot give or detract from, or affect in any way, whatever authority of influence this handbook has.

Therefore if the situation is inequitable, it would appear to me that amendments should be made to the Canadian Corporations Act, since that seems to be the culprit.

Mr. Cook: The handbook, although originally intended to be of a temporary nature, has now been in place for some 15 years. It is still a temporary document until something better comes along.

Senator Ottenheimer: But how will the wording of this particular bill before us affect whatever prominence or influence this handbook may have? Perhaps it is merely habit. Sometimes people continue to use a document out of habit.

Mr. Cook: Bill S-10 entrenches within an act of Parliament the words "to establish" when that is not what is intended. Today, the institute is saying that that is not what is intended tomorrow. All we are saying is if that is not what is intended, then let us have a couple of words in order to clarify the situation.

Senator Ottenheimer: I have no real deep or personal involvement at all in this matter. I suppose it is merely a matter of consistency and clarity of language. If your act permits you to establish standards of competence—

[Traduction]

ties à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et à la plupart des lois provinciales sur les compagnies. Par conséquent, l'Institut ne se contente pas seulement de régir ses propres membres en vertu de l'existence de ce manuel.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne comprends pas vraiment la question du manuel, mais je peux voir qu'il puisse représenter une source d'inquiétude. À proprement parler toutefois, il découle d'une loi administrative ou autre. Il ne découle pas de la loi régissant l'ICCA ou les comptables généraux licenciés. Je ne suis pas certain de l'origine de ce manuel. Découle-t-il d'une loi administrative ou d'une modification à quelque loi régissant votre organisme ou l'autre organisme? D'où tire-t-il son importance?

M. Cook: Voulez-vous parler du manuel, monsieur le sénateur?

Le sénateur Ottenheimer: Oui.

M. Cook: Les règlements 44 et 45 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes font allusion au manuel de l'ICCA et représentent les normes de présentation de l'information financière au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: Il faudrait donc peut-être modifier la loi.

M. Cook: Peut-être que oui.

Le sénateur Ottenheimer: Si tel est le problème, c'est peut-être la façon de le résoudre. Je ne sais pas si l'on peut parler d'injustice ici; si oui, cette situation d'injustice s'explique peut-être par la disposition de cette loi.

Ce manuel ne fera toutefois pas davantage autorité en raison du projet de loi que nous examinons actuellement. En d'autres termes, le projet de loi ne peut pas augmenter ni diminuer, ou modifier de quelque façon que ce soit, l'autorité de ce manuel.

Par conséquent, si la situation en est une d'injustice, il me semblerait qu'il faudrait modifier la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes puisqu'elle semble être la coupable.

M. Cook: Le manuel qui à l'origine devait être temporaire, existe maintenant depuis quelque 15 ans. Il s'agit toujours d'un document temporaire, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par quelque chose de mieux.

Le sénateur Ottenheimer: Dans quelle mesure le libellé de ce projet de loi particulier que nous examinons aujourd'hui influe-t-il sur l'importance ou l'influence de ce manuel? Il s'agit peut-être simplement d'une habitude. Parfois, on continue à s'appuyer sur un document par habitude.

M. Cook: Le projet de loi S-10 rend constitutionnel par une loi du Parlement le mot «établir» alors que ce n'était pas le but visé. L'Institut prétend aujourd'hui que ce n'est pas non plus le but visé pour demain. Tout ce que nous disons, c'est que si tel n'est pas le but visé, il suffit d'utiliser quelques mots de plus pour éclaircir la situation.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne m'intéresse pas véritablement ni personnellement à cette question. Je suppose qu'il ne s'agit que d'une question de logique et de clarté de langage. Si votre loi vous permet d'établir des normes de compétence—

[Text]

Mr. Cook: The Canada Corporations Act establishes the standards of financial reporting; not our act.

The Chairman: I think what our witnesses are referring to is the fact that there is a legitimacy to the institute as a result of this handbook that is accepted in the Canada Corporations Act and Financial Corporations Act.

Senator Ottenheimer: But that does not flow from this legislation, Mr. Chairman.

The Chairman: No, but someone in the government has accepted that fact. Therefore it makes that handbook the standard. I think what our witnesses are trying to say is that that should not necessarily be so; that there are other people who should contribute to the establishment of such standards.

Senator Ottenheimer: I am not disagreeing with that. As a matter of fact, I think that there appears to be an unfair monopoly generated by this handbook which is largely, if not exclusively, the product of one of the branches or aspects of the practice of accountancy. All I am saying is that, with respect to the bill that we are now examining, exception has been taken because this bill will empower the organization covered by this bill to establish standards. I am saying that the act which governs the CGAs should also have that power.

Mr. Cook: Exactly.

Senator Ottenheimer: Do you not have a phrase? My question to you was what empowerment you had in your legislation, and your answer was that you had the power to establish standards of competence.

Mr. Cook: That is right.

Senator Olson: Mr. Chairman, I feel exactly the same way. Mr. Cook, you apparently believe that by adding the words "to contribute to the establishment of" is sufficient to remove the exclusivity of setting standards?

Mr. Cook: That is correct.

Senator Olson: Is that what you are saying.

Mr. Cook: That is correct.

Senator Olson: Are you satisfied that that is enough?

Mr. Cook: Yes we are. Senator, we are just asking for what has been said verbally to be put into writing in Bill S-10.

Senator Olson: It was clear to me after the last series of questions that I asked the previous witnesses that the chartered accountants have final control as to what goes into that handbook if they wish to exercise that control. They have two-thirds of the total membership of accountants, namely 13 or 14 out of 21.

I think we should accommodate this request, Mr. Cook, if you think it is enough to leave the door open so that you can also make a contribution to accounting standards.

However, how do you intend to do that, because the other question in relation to that was a good one. Do you think that

[Traduction]

M. Cook: Monsieur le sénateur, c'est la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes qui établit les normes relatives à la présentation de l'information financière, et non notre loi.

Le président: Si je comprends bien nos témoins, l'Institut est rendu légitime par ce manuel reconnu par la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et la Loi sur les institutions financières.

Le sénateur Ottenheimer: Mais cela ne découle pas de cette loi, monsieur le président.

Le président: Non, mais quelqu'un au sein du gouvernement l'a admis, si bien que le manuel sert de norme. Je pense que nos témoins veulent simplement dire que tel ne devrait pas être nécessairement le cas; que d'autres personnes devraient pouvoir contribuer à l'établissement de telles normes.

Le sénateur Ottenheimer: J'en conviens. En fait, je pense que ce manuel donne lieu à un monopole injuste qui est largement, sinon exclusivement, le produit de l'un des secteurs ou aspects de la comptabilité. Tout ce que je dis, c'est que le projet de loi que nous examinons actuellement donne le pouvoir à l'organisme qu'il vise d'établir des normes. A mon avis, la loi régissant les comptables généraux certifiés devrait également avoir ce pouvoir.

M. Cook: Exactement.

Le sénateur Ottenheimer: Pouvez-vous préciser votre pensée? Je vous ai demandé quel pouvoir vous conférerait votre loi et vous m'avez répondu que vous aviez le pouvoir d'établir des normes de compétence.

M. Cook: C'est exact.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je pense exactement la même chose. Monsieur Cook, vous semblez croire que le fait d'ajouter «contribuer à l'établissement de» suffit, et que l'exclusivité en ce qui concerne l'établissement des normes disparaît automatiquement. Est-ce bien cela?

M. Cook: Exactement.

Le sénateur Olson: Est-ce bien ce que vous dites?

M. Cook: Absolument.

Le sénateur Olson: Êtes-vous convaincu que cela suffit?

M. Cook: Bien oui. Sénateur, tout ce que nous demandons, c'est que ce qui a été dit verbalement soit expressément mentionné dans le projet de loi S-10.

Le sénateur Olson: Après la dernière série de questions que j'ai posées aux témoins précédents, il me semblait évident que les comptables agréés avaient le dernier mot sur ce qui figurait dans ce recueil pour pouvoir exercer ce contrôle. Ils représentent les deux tiers de tous les comptables, soit 13 ou 14 sur 21.

Je crois que nous devrions appuyer cette demande, monsieur Cook, si vous pensez que cette expression suffit pour vous permettre de participer, vous aussi, à l'établissement des normes comptables.

Toutefois, comment vous y prendrez-vous? Car, cela ne règle pas l'autre question qui semblait valable. Croyez-vous que le texte que vous suggérez suffit pour modifier les règles

[Text]

what you have suggested is enough to change the acceptability that is now embodied in the Canada Corporations Act?

Mr. Cook: The evolution of the profession in Canada has been rather dramatic over the last ten or so years. In fact, ten years ago, CGAs had acts of incorporation only in one or two provinces, whereas today they exist in virtually every jurisdiction. Public accounting rights were not entrenched in every province except for the institute. That has changed in many jurisdictions. Now, in fact, CGAs lack public accounting rights in only three jurisdictions.

Ten years ago, the CGA did not participate at the International Accounting Standards Committee or the International Federal of Accountants or their committees. That has all changed. We are not happy with the standards-setting system. I mentioned earlier that we have been promoting over the last decade a broad-based standard-setting body in line with the rest of the world composed, not only of accountants, but of users and other affected parties. We will continue to move forward in that direction, and ultimately Canada will not remain isolated from the rest of the world. We will come into line, there is no question. The words "to establish" in paragraph (2)(c) are retrogressive. A legal opinion was handed out to you earlier this evening. I would like to read a part of one paragraph of that opinion. It is from our solicitors in Vancouver, Robertson, Ward & Suderman. It reads:

Further, it is our opinion that by placing these powers in the statute, notwithstanding it is a private bill, they will acquire a certain sanctity and be even more difficult to challenge by other professional accounting bodies and by the public generally.

The institute says that that is not what they want to do, so let us clarify that.

The Chairman: Senator Poitras' question will be the last one, then we will hear from the Institute of Chartered Accountants again.

Senator Poitras: What is your structure?

Mr. Cook: Our structure is almost identical to that of the institute. We have provincial associations and an umbrella federation.

Senator Poitras: And do you agree that there is no conflict of interest?

Mr. Cook: None whatsoever.

Senator Poitras: This bill outlines the purpose and the powers of chartered accountants. We do not have your purpose and powers. Are they similar to the powers of the institute? Do you have a list of your powers?

[Traduction]

d'admissibilité qui sont maintenant inscrites dans la Loi sur les sociétés par actions?

M. Cook: La profession a connu une évolution extraordinaire depuis une dizaine d'années. En fait, il y a dix ans, les comptables généraux licenciés n'étaient reconnus officiellement que dans un ou deux provinces, tandis qu'aujourd'hui, ils le sont dans presque toutes les provinces et territoires. Ce ne sont pas toutes les provinces qui permettaient à toutes les associations de comptables de donner des expertises comptables; seul l'Institut était reconnu partout. Les lois ont été changées dans bien des provinces. Seules trois provinces ne reconnaissent pas aux comptables généraux licenciés le droit de donner des expertises comptables.

Il y a dix ans, les comptables généraux licenciés ne participaient ni aux travaux du Comité international des normes comptables ni à ceux de l'International Federation of Accountants ou de ses comités. Tout cela a bien changé. Nous ne sommes pas d'accord avec le mécanisme d'établissement des normes. J'ai déjà signalé que nous prôtons depuis une dizaine d'années la création d'un conseil des normes représentatif, comme il s'en trouve partout ailleurs dans le monde. Ce conseil serait composé non seulement de comptables, mais de clients et de tiers intéressés. Nous continuerons d'exercer des pressions dans ce sens et peut-être qu'un jour, le Canada ne fera plus bande à part. Nous suivrons le courant, cela ne fait aucun doute. Le mot «établir», qui se trouve au paragraphe 2(c), est rétrograde. On vous a communiqué, un peu plus tôt dans la soirée, une opinion juridique à ce sujet. Permettez-moi de vous en lire un paragraphe. Elle vient de nos conseillers juridiques à Vancouver: Robertson, Ward & Suderman. Voici ce qu'on y dit:

En outre, nous sommes d'avis qu'en énonçant ces pouvoirs dans la loi, même s'il s'agit ici d'un projet de loi d'intérêt privé, ceux-ci acquerront un certain caractère officiel que les autres associations professionnelles de comptables et le public en général pourront encore plus difficilement contester.

L'Institut affirme que telle n'est pas son intention. Il n'y donc pas de mal à préciser le sens de cette disposition.

Le président: Le sénateur Poitras sera le dernier à pouvoir poser une question. Nous réentendrons ensuite les représentants de l'Institut des comptables agréés.

Le sénateur Poitras: Comment votre association est-elle structurée?

M. Cook: Notre structure est à peu près identique à celle de l'Institut. Nous avons des associations provinciales et une fédération qui coordonne le tout.

Le sénateur Poitras: Et convenez-vous avec moi qu'il n'existe pas de conflit d'intérêt?

M. Cook: Absolument.

Le sénateur Poitras: Ce projet de loi décrit les objectifs et les pouvoirs des comptables agréés. On n'y trouve pas vos objectifs et vos pouvoirs. Sont-ils semblables à ceux de l'Institut? Pouvez-vous nous en dresser la liste?

[Text]

Mr. Cook: We can certainly provide you with a copy of our act.

The Chairman: Will you get that to our clerk?

Mr. Cook: Yes.

Senator Poitras: Is it possible that the Canada Corporations Act would accept standards from two different corporations?

Mr. Cook: No.

Senator Poitras: So the Canada Corporations Act will not accept standards that are equivalent or different from two professional bodies?

Mr. Cook: There is only one set of generally accepted accounting principles. The codification done by the institute is the only one that is available in Canada today.

Mr. du Plessis: Before we go to questioning the members of the institute, I would like to ask the witnesses as well as the institute if they would like to consider some alternative wording. As a legislative drafter, I have a problem with the phrase "to contribute." The opening words of subsection (2) are, "In carrying out its purpose, the Institute has all the powers necessary", and then we have in paragraph (a) "to administer", in paragraph (b) "to assist and encourage" and later on we have the words "to promote." It seems to me that the phrase "to contribute" is a bit weak in the context. Would you have any problem with alternative wording that would say something to the following effect: to promote improved standards of financial accounting, reporting and auditing? That would be one alternative. Another alternative would be: to assist in the establishment of improved standards of financial accounting, reporting and auditing. I put both alternatives forward for both parties to consider as alternatives to the wording that has been suggested.

Mr. Cook: We could live with either alternative. We would prefer the second one, "to assist."

The Chairman: Mr. du Plessis, do you have any comment on paragraph (h)?

Mr. du Plessis: Mr. Chairman, thank you for bringing that to my attention. The suggestion is on the table that paragraph (h) be amended to read: to promote and coordinate strategic planning for members of the institute. Because of that change, we have to make a further change and say: and to encourage those members to adapt to changing conditions.

Mr. Cook: That would be perfectly satisfactory to us.

The Chairman: On behalf of the committee I extend our appreciation for your appearance. Now, I would ask the witnesses from the Institute of Chartered Accountants to come to the table again.

Mr. Gass: Mr. Chairman, let me begin by making a general comment. The commentary that you have received on the international standard-setting process was interesting. I am not sure whether it is relevant to changes in our act. We as professionals are proud of the reputation we have developed in Canada over the years as a body that is recognized by corporate legislation to set standards. We also agree that it is an

[Traduction]

M. Cook: Nous pourrions certainement vous fournir la liste de nos pouvoirs ainsi que notre charte.

Le président: Pourriez-vous les faire parvenir à notre greffier?

M. Cook: Oui.

Le sénateur Poitras: Se peut-il que la Loi sur les corporations canadiennes donne les normes de deux corporations différentes?

M. Cook: Non.

Le sénateur Poitras: Ainsi, la Loi sur les corporations canadiennes ne permettra pas d'accepter les normes équivalentes ou différentes de deux organismes professionnels?

M. Cook: Il n'y a qu'un ensemble de principes comptables généralement acceptés. La codification effectuée par l'Institut est la seule au Canada aujourd'hui.

M. du Plessis: Avant que nous commençons à interroger les membres de l'Institut, j'aimerais demander aux témoins, ainsi qu'aux membres de l'Institut, s'ils seraient prêts à envisager un autre libellé. Étant rédacteur de lois moi-même, le verbe «contribuer» me pose un problème. Le paragraphe (2) débute comme suit: «Pour atteindre son but, l'Institut a tous les pouvoirs nécessaires»; vient ensuite à l'alinéa a) «administrer», et puis à l'alinéa b) «encourager et aider» et enfin arrive le verbe «promouvoir». Il me semble que le verbe «contribuer» est un peu faible dans le contexte. Auriez-vous objection à ce qu'on trouve un autre libellé qui dirait à peu près «promouvoir des normes améliorées en matière de comptabilité, de présentation et de vérification de l'information financière»? Ce serait une solution. On pourrait aussi écrire: aider à la mise au point de normes améliorées en matière de comptabilité, de présentation et de vérification de l'information financière. Je propose aux deux parties ces deux solutions au libellé actuel.

M. Cook: Les deux nous sembleraient acceptables. Mais la deuxième est préférable, celle qui commence par «aider».

Le président: Monsieur du Plessis, avez-vous quelque observation à faire au sujet de l'alinéa h)?

M. du Plessis: Monsieur le président, je vous remercie de me le signaler. On a remis au greffier la proposition suivante, «que l'alinéa h) soit modifié de façon à se lire comme suit: promouvoir et coordonner une planification stratégique pour les membres de l'Institut.» Ce changement entraîne un autre: «et encourager ces derniers à s'adapter aux changements.»

M. Cook: Ce serait tout à fait satisfaisant pour nous.

Le président: Au nom du Comité, je tiens à vous remercier d'être venus nous rencontrer. J'aimerais maintenant demander aux témoins de l'Institut des comptables agréés de se présenter à nouveau à la table.

M. Gass: Monsieur le président, permettez-moi de commencer par une observation générale. Le commentaire que vous avez reçu au sujet d'un processus international d'établissement des normes était intéressant. Je ne suis pas certain toutefois qu'il soit pertinent ici. À titre de professionnels, nous sommes fiers de la réputation que nous nous sommes acquise au Canada au cours des années comme organisme autorisé par la

[Text]

ongoing process, and part of the review we did two years ago was to look at that process to make sure it is a fluid one that responds to the needs of today's society. We hope that process continues.

Again, the arguments I have heard are getting perhaps beyond my scope of expertise because they are becoming very legalistic. Our intention by this bill is to establish the powers and objects to service our members. The fact that we and the process that we have followed for 40 years are recognized by the Canadian Corporations Act seems to be a separate issue from establishing the objects and powers of our members. We agree that the standard-setting process should be fluid. We participate in that process in other countries with the international federation, with other accounting bodies in this country and with users and developers, and we will continue to do so. The intention of the bill is to bring the act up to date so that we can serve our members appropriately.

The Chairman: Did you want to comment on the amendments?

Mr. Chester: Mr. Chairman, that is the issue before the committee today, and we would be happy to speak to it. First, dealing with paragraph 2(2)(h) which, as Mr. du Plessis has suggested, would read: to promote and coordinate strategic planning for the members of the Institute and to encourage those members to adapt to changing conditions. While I am reluctant to accept drafting on the fly, I think those words are semantically the same as the words we have and I have instructions to accede and to accept those words.

I am much less happy with the proposed changes to paragraph 2(2)(c). The reason I am unhappy with them is that I see nothing sinister about the words "to establish and improve." I have not seen the legal opinion from the Vancouver solicitors for the CGAs, and I am looking forward to reading it. However, "to establish and to improve" suggests to me a simple recognition that in developing the standards of the handbook we are simply promulgating norms for our profession. We are establishing them and, on a continuous basis, we are improving them.

I would now turn to Mr. du Plessis' two specific suggestions—to promote improved standards. "Promote" suggests, obviously, that we are advancing them but it does not suggest the contribution that the Institute plays in setting them forth. Let me remind you that these are accounting and auditing standards for the CA profession—for the members of the Institute.

The fact that the securities acts and that the Canada Business Corporations Regulations happen to enshrine them is a collateral issue and if the CGA members present wish to object to that, they can take it up with the Department of Corporate and Consumer Affairs because that is not the matter before you.

[Traduction]

Loi sur les corporations à établir des normes. Nous convenons aussi que c'est un processus évolutif et l'examen que nous avons effectué il y a deux ans avait pour but en partie d'examiner si ce processus était assez souple pour s'adapter aux besoins de la société moderne. Nous espérons que cette évolution continuera.

Je le répète, les arguments que j'ai entendus dépassaient quelque peu mon champ de compétence parce qu'ils étaient plutôt juridiques. Par ce projet de loi, nous voulons préciser les pouvoirs et les objectifs de façon à aider nos membres. Le fait que nous, et le processus que nous suivons depuis 40 ans, soyons reconnus par la Loi sur les corporations canadiennes semble ne pas nous épargner l'obligation de fixer des objectifs et de délimiter les pouvoirs de nos membres. Nous convenons que le processus d'établissement des normes demande une certaine souplesse. Nous avons participé à ce travail dans d'autres pays auprès de la Fédération internationale, et en compagnie d'autres organismes comptables du pays, ainsi qu'avec des usagers et des concepteurs, et nous continuerons dans cette veine. Par ce projet de loi, on veut moderniser la loi pour mieux servir nos membres.

Le président: Aviez-vous quelque chose à dire au sujet des amendements?

M. Chester: Monsieur le président, c'est la question dont est saisi le Comité aujourd'hui, et nous serions heureux d'en parler. Premièrement, nous aimerions traiter de l'alinéa 2(2)(h) qui, comme M. du Plessis l'a proposé, devrait se lire comme suit: «promouvoir et coordonner une planification stratégique pour les membres de l'Institut et encourager ces derniers à s'adapter au changement.» Bien que je déteste rédiger à la sauvette, je pense que ces termes ont le même sens que ceux que nous avons devant nous et on me recommande de donner mon assentiment.

J'aime beaucoup moins les changements proposés pour l'alinéa 2(2)(c), parce que je ne vois rien de mal aux verbes «établir et améliorer». Je n'ai pas vu l'avis juridique rendu par les avocats de Vancouver aux CGA, et j'ai hâte d'en prendre connaissance. Toutefois, l'expression «établir et améliorer» me semble être une simple reconnaissance du fait qu'en élaborant les normes qui paraîtront dans le manuel, nous ne faisons que promulguer des normes pour notre profession. Nous en créons, et nous ne cessons d'y apporter des améliorations.

Je passe maintenant aux deux propositions précises de M. du Plessis—«promouvoir des normes améliorées.» Le verbe «promouvoir» laisse entendre, de toute évidence, que nous les mettons en valeur mais non pas que l'Institut y soit pour quelque chose. Permettez-moi de vous rappeler qu'il s'agit de normes de comptabilité et de vérification devant régir la profession des comptables agréés, mais à l'intention des membres de l'Institut.

Peu importe que les lois sur les valeurs et le règlement sur les corporations commerciales canadiennes les contiennent déjà! Si les membres de la CGA Canada désirent s'y opposer, ils peuvent s'adresser au ministère des Corporations et de la Consommation parce que ce n'est pas ce dont vous traitez actuellement.

[Text]

I am much less happy about the words “to assist” in the establishment,” because it strikes me, if you assist someone in doing something they are taking the primary role. “Assisting” is, in effect, supporting in a subordinate role and, candidly, I do not know what the entity is to which the CICA is subordinate in setting this. I do not know what we are assisting when we are “assisting” in the establishment.

The Chairman: Would the word “develop” be better?

Mr. Chester: “... to develop and improve...”?

The Chairman: “... to promote and develop...”?

Mr. Chester: Again, I am in Mr. du Plessis’ hands. He has 40 years experience in the drafting of legislation and I do not.

Mr. du Plessis: I hope you said “14” and not “40.”

Mr. Chester: I am sure the record will show that I said “14.”

“... promote and develop...” and “... establish and improve...” —c’est la même chose.

The Chairman: Could you repeat that?

Mr. Chester: “... to promote and develop improved standards...” and “... to establish and improve standards...” strike me as a verbal difference without any real difference in meaning. If that is acceptable to the CGA, then, on a tentative basis, assuming that Mr. du Plessis is satisfied with that then perhaps the matter could be resolved.

Senator Kirby: Am I correct that you have substituted the word “develop” for the word “establish?”

Mr. Chester: “... promote and develop...” The Chairman had taken Mr. du Plessis’ words, “... to promote and improve...” and inserted between “... promote and improve...” the words “... and develop...”.

Senator Kirby: Mr. Chairman, we have resolved the situation regarding clause (h) so we are back to clause (c). I think there is some concern around the table regarding clause (c) but, on the other hand, in the exchange which has just taken place with the members of the CICA, it seems to me we are very close to a solution to the problem and I wonder if we could ask Mr. du Plessis—and I am not quite sure whether as senators we can do this, so it is an unofficial suggestion—to get together with members of the two associations to see if, collectively, they can establish words which everyone can agree upon. I make that suggestion partly because it would avoid us having to make a decision and partly because it seems to me in the exchange that has taken place since 8:55 p.m., we are on the edge of an agreement. I totally share counsel’s view that I hate making drafting changes without having time to think about them because I have seen some stupid things done under the circumstances.

Senator Poitras: Perhaps we should discuss this *in camera*.

The Chairman: At the moment we are not making any decisions. Senator Kirby has suggested that perhaps the two parties might like to meet under the auspices of our solicitor to see

[Traduction]

L’expression «aider à promouvoir» me plaît moins, parce que j’ai l’impression que si vous aidez quelqu’un à faire quelque chose, ce sont eux qui jouent le rôle principal. «Aider» veut dire en fait jouer un rôle de soutien et en toute honnêteté, je ne sais pas quelle est l’entité que l’Institut canadien des comptables agréés est censé aider. Je ne sais pas ce que nous aidons à promouvoir.

Le président: Est-ce que le verbe «élaborer» serait mieux?

M. Chester: «... d’élaborer et d’améliorer...»?

Le président: «... de promouvoir et d’élaborer»?

M. Chester: Encore une fois, je m’en remets à M. du Plessis. Cela fait 40 ans qu’il rédige des lois, ce qui n’est pas mon cas.

M. du Plessis: J’espère que vous avez dit «14» et non pas «40».

M. Chester: Je suis certain que le compte rendu montrera que j’ai dit «14».

«... promouvoir et élaborer...» et «... établir et améliorer...» —c’est la même chose.

Le président: Pouvez-vous répéter?

M. Chester: D’après moi, il n’y a pas de différence entre le fait de dire «... promouvoir des normes améliorées...» et «... établir et améliorer les normes...». On ne fait qu’employer des verbes différents. Si cette formulation est acceptable au CGA, donc, en supposant que M. du Plessis en soit satisfait, on pourrait juger la question réglée.

Le sénateur Kirby: Si j’ai bien compris, vous avez remplacé le mot «élaborer» par «établir»?

M. Chester: «... promouvoir et élaborer...» Le président a retenu la proposition de M. du Plessis, soit l’expression «... promouvoir et améliorer...» et inséré entre ces deux verbes les mots «... et élaborer...».

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, nous avons réglé le problème que pose l’article (c). Il reste maintenant l’article (c). Cette disposition semble soulever quelques inquiétudes, mais si l’on se fie aux discussions que nous venons d’avoir avec les membres de l’Institut, il me semble qu’il en faut peu pour que nous arrivions à résoudre le problème. Nous pourrions peut-être demander à M. du Plessis—et je ne sais pas si nous avons le droit de le faire en tant que sénateurs, donc il s’agit d’une proposition officieuse—de rencontrer les membres des deux associations pour voir s’ils ne peuvent pas, ensemble, trouver une formulation qui contente tout le monde. Il me semble que cela nous éviterait de devoir trancher la question. De plus, nous discutons de cette question depuis 20 h 55 et nous sommes sur le point d’arriver à une entente là-dessus. Tout comme le conseiller, je déteste apporter des changements au libellé sans avoir pris le temps d’y réfléchir. Des bévues ont déjà été commises dans le passé dans ce genre de circonstances.

Le sénateur Poitras: On pourrait peut-être en discuter à huis clos.

Le président: Nous ne prendrons pas de décision pour le moment. Le sénateur Kirby a proposé que les deux parties se rencontrent, sous la direction de notre conseiller, pour voir s’ils

[Text]

whether there can be a meeting of the minds. They are not really very far apart. We could then get a report from Mr. du Plessis.

Senator Kirby: Perhaps the three lawyers could agree on the amendment.

Mr. Gass: I have no difficulty with the suggestion. My only concern is that it does not impact on our ability to establish standards for our members.

Senator Kirby: Obviously.

The Chairman: At this stage, can we resolve to ask our solicitor, Mr. du Plessis, to call together representatives of both parties who have appeared here to attempt to work out the wording of the two paragraphs?

Senator Ottenheimer: Only one remains now because paragraph (h) has been agreed upon.

The Chairman: Senator Ottenheimer is quite correct. Is it agreed, honourable senators, that we should proceed in this manner?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Before we adjourn, I should like to make one observation. I personally appreciate, as do members of the committee, the very goodwill that exists between the two parties. This can sometimes be a ticklish kind of professional relationship between two groups. I think the goodwill that has been expressed today should be reflected in what the committee tries to do when we solve the riddle.

I would thank you very much for your attendance.

For the information of members of the committee, our next meeting will be next Monday after the Governor General has been installed. The meeting will be at 1:30 p.m., in Room 257 east block, where we will hear from an important group of witnesses, including the Governor of the Bank of Canada.

The committee adjourned.

[Traduction]

peuvent s'entendre là-dessus. Leurs positions ne sont pas tellement divergentes. M. du Plessis pourrait ensuite nous faire rapport de la question.

Le sénateur Kirby: Peut-être que les trois avocats pourraient s'entendre sur l'amendement.

M. Gass: Je n'y vois pas d'inconvénient. Toutefois, je ne veux pas que cela nous empêche d'établir des normes pour nos membres.

Le sénateur Kirby: Bien sûr.

Le président: Êtes-vous donc d'accord pour qu'on demande à notre conseiller, M. du Plessis, de rencontrer les représentants des deux parties qui ont comparu devant nous pour essayer de s'entendre sur le libellé des deux paragraphes?

Le sénateur Ottenheimer: Il n'en reste plus qu'un seul parce que nous sommes tombés d'accord sur le libellé du paragraphe (h).

Le président: Le sénateur Ottenheimer a raison. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour qu'on procède de cette façon?

Des voix: Oui.

Le président: Avant d'ajourner, j'aimerais faire une observation. Je suis très content, à l'instar des membres du Comité, de l'esprit de collaboration qui existe entre les deux parties. Ce genre de question peut parfois compliquer les relations professionnelles qui existent entre les deux groupes. Je crois que le Comité devrait s'inspirer de cet esprit de collaboration que nous avons vu aujourd'hui dans ses travaux.

Je vous remercie d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Je tiens à rappeler aux membres du Comité que nous nous réunirons lundi prochain, après l'installation du Gouverneur général. La réunion aura lieu à 13 h 30, à la pièce 257 de l'Édifice de l'Est. Nous aurons le loisir d'accueillir un groupe important de témoins, dont le Gouverneur de la Banque du Canada.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Donald E. Gass, FCA, President;
Mr. Kenneth C. Fincham, FCA, Executive Director;
Mr. W. W. Buchanan, FCA, General Director, Studies and
Standards;
Mr. R. Simon G. Chester, Legal Counsellor.

From the Certified General Accountants' Association of Canada:

Mr. Darrell W. Cook, FCGA, President;
Mr. D. J. MacDonald, B. Ing., CGA (Hon.), Executive
Vice-President;
Mr. S. Anthony Toth, B.A., Director of Public Affairs.

De l'Institut Canadien des Comptables Agréés:

M. Donald E. Gass, f.c.a., président;
M. Kenneth C. Fincham, f.c.a., directeur exécutif;
M. W. W. Buchanan, f.c.a., directeur général, Recherche et
normalisation;
M. R. Simon G. Chester, conseiller juridique.

De la «Certified General Accountants' Association of Canada»:

M. Darrell W. Cook, f.c.g.a., président;
M. D. J. MacDonald, B. Ing., c.g.a. (Hon.), vice-président
directeur;
M. S. Anthony Toth, B.A., directeur des affaires publiques.

4/
C11
E18



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Banking,
Trade and
Commerce**

**Banques
et du
commerce**

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Monday, January 29, 1990

Le lundi 29 janvier 1990

Issue No. 18
Thirteenth proceedings on:

Study of Canadian Financial
Institutions

Fascicule n° 18
Treizième fascicule concernant:

Étude des institutions financières
canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*
The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Poitra
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C. (or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold
Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Poitra
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p. (ou Frith)	Simard

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, October 4, 1989:

“The Honourable Senator Buckwold moved, seconded
by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to study the future of
Canadian financial institutions in a globally-competitive
and evolving environment and, in particular, the owner-
ship of such institutions; and

That the Committee present its final report no later
than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre
1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par
l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du
commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions
financières canadiennes, dans un contexte mondial con-
currentiel et en constante évolution, et particulièrement
l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars
1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 29 JANVIER 1990
(20)

[Translation]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 30, à la pièce 257-S, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson, Poitras et Poitras. (7)

Aussi présents: De Martineau Walker: M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique. Du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie: MM. Anthony Chapman, attaché de recherche et Marion Wrobel, attaché de recherche.

Egalement présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De la Banque du Canada:*

M. John W. Crow, Gouverneur.

De la Banque nationale du Canada:

M. André Bérard, directeur des opérations;

M. Richard Carter, vice-président et économiste en chef.

Du Mouvement Desjardins:

M. Claude Béland, président;

M. Yves Morency, vice-président à la planification Confédération des caisses populaires Desjardins.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, soit d'étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement, l'appartenance de ces institutions.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JANUARY 29, 1990
(20)

[Texte]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:30 p.m. in Room 257-S, East Block, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Kirby, Olson, Poitras and Simard. (7)

In attendance: From Martineau Walker: Mr. Gérald A. Lacoste, legal counsel. From the Library of Parliament's Research Branch, Economics Division: Mr. Anthony Chapman, Research Officer, and Mr. Marion Wroebel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Bank of Canada:*

Mr. John W. Crow, Governor.

From the National Bank of Canada:

Mr. André Bérard, Chief Executive Officer;

Mr. Richard Carter, Vice President and Chief Economist.

From the Mouvement Desjardins:

Mr. Claude Béland, President;

Mr. Yves Morency, Vice President of Planning, Confédération des caisses populaires Desjardins.

Pursuant to its Order of Reference of October 4, 1989, the Committee resumed consideration of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment, and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses made statements and answered questions.

At 4:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité par intérim

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, January 29, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:30 p.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us a distinguished witness in the person of Mr. John W. Crow, Governor of the Bank of Canada.

As you are aware, Mr. Crow, this Senate committee is undertaking a study of Canadian Financial Institutions. Our purpose is to report back with recommendations to the Government of Canada on what the future of these institutions could, and should, be; how Canadian financial institutions can meet the global environment in which they find themselves now and still be competitive and efficient and provide the kind of financial services to the people of Canada and the business community of Canada that would be required in the decade and the early part of the century to come.

We are looking forward with a good deal of interest to what you have to say. You have an overview of financial institutions and the impact that they have on the economic life of the country. I am sure that you will have an interesting presentation.

Our normal procedure is to invite you to make your opening statement, then members of the committee will question you on what you have said.

I might say to members of the committee that Mr. Crow is not here to discuss a subject that I am sure all of us what like to question him on, namely, interest rates. He is here at the invitation of the chairman to talk about the subject that we are studying. I hope that, in the enthusiasm of the work of the committee, we will try to follow those guidelines as best we can.

Thank you, Mr. Crow. Please proceed.

Mr. John W. Crow, Governor, Bank of Canada: Thank you very much, Mr. Chairman. This is certainly a privilege for me to be here with you this afternoon to talk about questions related to financial institutions. As you indicated, I prepared an opening statement which has been distributed. I should like to go through that statement. I do not think that people have had a chance to read it or look at it. In the interest of time, perhaps I can summarize the first part.

The Chairman: Please excuse me for interrupting your presentation, but we do not normally have cameras at our committee meetings. We should not televise our entire proceedings without permission of the Senate itself; that is one of our ground rules. I would ask those people who are involved in the pictorial end of the news business to take your pictures now and then please leave the room so that we may continue with our meeting. I would graciously ask our friends with cameras to leave the room. However, the news reporters are welcome to stay and cover the story.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 29 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, afin de poursuivre l'étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons aujourd'hui le plaisir d'accueillir un témoin distingué en la personne de M. John W. Crow, Gouverneur de la Banque du Canada.

Comme vous le savez, monsieur Crow, notre Comité a entrepris d'étudier les institutions financières canadiennes afin de présenter au gouvernement du Canada des recommandations sur l'avenir de ces institutions; sur la façon dont ces institutions peuvent évoluer dans le contexte actuel de mondialisation tout en demeurant concurrentielles et efficaces et en continuant d'offrir aux particuliers et au milieu des affaires du Canada le genre de services financiers qui seront en demande durant la présente décennie et la première partie du siècle prochain.

C'est avec beaucoup d'intérêt que nous écouterons ce que vous avez à nous dire. Comme vous êtes bien placé pour connaître les institutions financières et leurs retombées sur l'économie du pays, je suis convaincu que votre présentation sera d'un grand intérêt.

Habituellement, nous invitons le témoin à faire une déclaration préliminaire, après quoi les membres du Comité lui posent des questions.

Je devrais préciser aux membres du Comité que M. Crow n'est pas ici pour aborder la question des taux d'intérêt, bien que les questions ne manquent pas à ce sujet, j'en suis sûr. Il est plutôt ici à ma demande pour parler de la question à l'étude. J'espère que l'enthousiasme de nos travaux ne nous fera pas déborder de ces limites.

Monsieur Crow, je vous remercie. À vous la parole.

M. John W. Crow, Gouverneur, Banque du Canada: Monsieur le président, je vous remercie. C'est certes un privilège pour moi d'être ici avec vous cet après-midi pour aborder les questions d'institutions financières. Comme vous l'avez précisé, j'ai préparé une déclaration préliminaire qui a été distribuée. J'aimerais maintenant la passer en revue. Cependant, comme les gens n'ont pas, je crois, eu la chance de la lire, pour sauver du temps, je pourrais peut-être faire un résumé de la première partie.

Le président: Veuillez m'excuser de vous interrompre, mais nous n'acceptons habituellement pas les caméras dans nos salles de réunion. Nous ne devrions pas téléviser toutes nos délibérations sans la permission du Sénat; il s'agit là d'une règle de base. Je demanderais à ceux qui font l'image de l'actualité de prendre leurs photos immédiatement et de quitter la salle, de sorte que la réunion puisse continuer. Je prierais ceux qui ont des appareils photo de quitter la salle. Cependant, les journalistes sont les bienvenus et peuvent demeurer pour faire leurs reportages.

[Text]

Please carry on with your presentation, Mr. Crow.

Mr. Crow: As I was indicating, I will skip over the first third of my statement, which essentially has to do with the position of the Bank of Canada. It is noted there that the bank is not a regulator or a supervisor of financial institutions in this country—although many central banks are regulators and/or supervisors. But we do have a deep interest in the functioning of our financial system, because we implement monetary policy through that system and are lenders of last resort to deposit taking institutions. For these reasons, as elaborated in the text, we are interested in developments in the Canadian financial system and the position of individual financial institutions within that system.

I wish to pick up my statement part way through the english text on page three, where we enter into the substance of the concerns of this committee with a discussion of what regulation of the financial system is about.

For Canadian consumers of financial services to be well served there needs to be competition within the financial system. But at the same time, a high degree of confidence is required in the soundness of system. The challenge is to provide a regulatory environment that promotes both efficiency and soundness.

The reason for this emphasis on confidence is obvious. Financial institutions are special in that they are entrusted with or handle huge sums of money from others. Much of the funds placed with financial institutions are available on demand or after very short terms so that depositors can have ready access to them. These features, together with the high capital leverage ratio at which financial institutions have traditionally operated, give rise to the possibility of large and rapid losses. Financial problems at an individual financial institution have the potential not only to cause a rapid exodus of funds and a liquidity shortage at that institution but, if confidence is undermined in other similar institutions, could also lead to more widespread financial disruption. It is to help to preserve confidence by protecting depositors that government has established comprehensive supervisory systems for individual financial institutions operating in Canada. In addition, deposit insurance plans and other types of consumer protection arrangements have been created. Central bank liquidity support is also available for deposit-taking institutions.

With such a safety net in place to protect and reassure savers, regulatory constraints clearly need reinforcement to ensure that financial institutions are not tempted by the situation to take excessive risks.

Prudential regulation of financial institutions must cover a number of crucial areas. These include the definition and enforcement of minimum levels of capital, limitations on the involvement of financial institutions in certain risky types of business, and limitations on the risk that transactions between a financial institution and its owner, including the owner's

[Traduction]

Veuillez poursuivre votre présentation, monsieur Crow.

M. Crow: Comme je le disais, je ne m'attarderai pas au premier tiers de la déclaration, qui expose essentiellement la position de la Banque du Canada. Seul fait à noter, la Banque ne réglemente ni ne supervise les institutions financières du pays—bien que de nombreuses banques centrales le fassent. Par contre, nous nous intéressons vivement au bon fonctionnement de notre système financier puisque c'est nous qui appliquons la politique monétaire et qui sommes les prêteurs de dernier recours, c'est-à-dire que nous prêtons aux institutions de dépôt. C'est pourquoi, comme je le fais remarquer dans le texte, nous nous intéressons aux faits nouveaux qui surviennent dans le système financier canadien et à la position des différentes institutions au sein même du système.

Passons donc immédiatement à la page 3 du texte anglais, là où sont abordées les questions qui intéressent le Comité, c'est-à-dire la réglementation du système financier.

Pour que les consommateurs canadiens de services financiers soient bien servis, il faut qu'il y ait concurrence au sein du système. Simultanément, toutefois, il faut que l'on fasse bien confiance au système. Le défi consiste donc à créer un climat de réglementation qui favorise à la fois l'efficacité et la stabilité financière.

La raison pour laquelle l'accent est mis sur la confiance est évidente: les institutions financières sont spéciales, en ce sens qu'on leur confie ou qu'elles manipulent de fortes sommes d'argent appartenant à d'autres. Une grande partie des sommes placées auprès des institutions financières peuvent être retirés sur simple demande ou au bout de brèves périodes, de sorte que les déposants y ont facilement accès. Ces particularités, conjuguées au niveau élevé de leviers financiers avec lesquels doivent jouer les institutions financières, rendent possibles des pertes rapides et énormes. Les difficultés financières que peut éprouver une institution particulière peuvent non seulement causer une fuite rapide des capitaux et une pénurie de liquidités mais aussi, si elles provoquent une perte de confiance à l'égard d'autres institutions du même genre, une crise financière beaucoup plus généralisée. Afin d'aider à soutenir la confiance des déposantes, le gouvernement a établi des mécanismes généraux qui permettent de surveiller l'activité de chaque institution financière active au Canada. Par ailleurs, des régimes d'assurance-dépôts et d'autres types d'arrangements visant à protéger le consommateur ont été mis en place. Enfin, les institutions de dépôt peuvent aussi, si elles sont à court de liquidités, faire appel à la banque centrale.

L'existence d'un tel filet de sécurité pour protéger et rassurer les épargnants signifie, par contre, qu'il faut resserrer les exigences réglementaires afin de s'assurer que les institutions financières ne succombent pas à la tentation de prendre des risques excessifs.

La règle de prudence doit s'appliquer à un certain nombre de domaines cruciaux, entre autres à l'établissement et au respect de niveaux minimaux d'investissement, à l'imposition de limites à la participation d'institutions financières dans certains types d'affaires à risque et à l'imposition de limites aux transactions entre une institution financière et son propriétaire,

[Text]

related companies, will not be in the interests of the institution or the savers who have entrusted their funds to it.

I want to place some emphasis on this last area. Self-dealing can be a serious threat to the solvency of individual institutions and, more generally, to the stability of the financial system. The causes of the failure of financial institutions are by no means identical across the board. Adverse economic circumstances are important in quite a few, but one cannot help but be struck by the number of instances where the problems of failed financial institutions were related in part to transactions with the other business interests of the owners.

Two responses have been proposed to these risks of abusive self-dealing. One is to require widely-held ownership of financial institutions; the other is to restrict non-arm's-length transactions by closely-held financial institutions. Widely-held ownership has worked well for the banking system and should be continued and encouraged. We have less experience with the operation of broad restrictions on non-arm's-length transactions by closely-held institutions and their owners, but I believe that for such a mechanism to be effective, the ban must be as absolute and as strictly applied as possible.

In framing rules in this area, it is advisable to bear in mind that the more relevant context for addressing their usefulness is not how they work when the climate is benign but how they work when it is not.

Avec votre permission, je vais continuer en français. Je veux discuter de la concurrence dans le système financier dans le contexte de la mondialisation des marchés financiers.

L'expression «mondialisation des marchés financiers» est utilisée pour désigner un certain nombre de changements survenus dans ces marchés. Par exemple, les investisseurs et les emprunteurs se montrent de plus en plus disposés, depuis quelque temps, à passer d'un marché national à l'autre dans l'espoir d'obtenir des hausses de rendement même minimes. En outre, le volume de transactions internationales effectuées par des institutions financières s'est fortement accru, et les institutions financières nationales ont ouvert un grand nombre de bureaux à l'étranger. Plus récemment, on a pu observer que les innovations financières se propagent rapidement d'un pays à l'autre. Il ressort de tout ceci que les liens unissant entre eux les marchés financiers du monde entier sont plus nombreux et variés que jamais.

Il convient de signaler que, compte tenu de cette évolution, les problèmes qui se posent aux pouvoirs publics sont principalement de deux ordres. Le premier type de problèmes tient aux craintes que la mise en place, à l'échelle nationale, d'une réglementation des services financiers visant à encourager l'application de saines pratiques financières n'affaiblisse indûment la capacité des institutions nationales de concurrencer efficacement les institutions étrangères au pays et ailleurs. Le deuxième type de problèmes est également lié au principe de l'équité sur le plan de la concurrence, mais il touche plus particulièrement à l'équité des conditions imposées aux institutions financières qui s'établissent en pays étranger pour y fournir de

[Traduction]

y compris d'autres entreprises du propriétaire, par crainte qu'elles n'aillent à l'encontre des intérêts de l'institution ou des épargnants qui lui ont confié leur argent.

J'aimerais d'ailleurs m'attarder à cette dernière question. Les opérations d'initiés peuvent compromettre gravement la solvabilité d'institutions financières et, de façon plus générale, la stabilité de tout le système financier. Les causes de faillite des institutions financières sont loin d'être identiques d'un bout à l'autre du pays. Une mauvaise conjoncture joue souvent. Toutefois, on ne peut s'empêcher d'être frappé par le nombre de cas où la faillite d'institutions financières était liée, en partie, à des transactions avec d'autres intérêts commerciaux des propriétaires.

Deux solutions ont été proposées à ces risques d'opérations excessives d'initiés. L'un consiste à exiger une propriété dispersée des institutions financières; l'autre, à restreindre les transactions avec lien de dépendance des institutions financières à capital fermé. La propriété dispersée a bien servi jusqu'ici le système bancaire et devrait être maintenue et encouragée. Notre expérience du fonctionnement de restrictions plus générales sur les transactions avec lien de dépendance des institutions à capital fermé et de leurs propriétaires est moins longue, mais je crois que, pour être efficace, l'interdiction doit être aussi absolue et appliquée aussi rigoureusement que possible.

Lorsqu'on élabore des règles dans ce domaine, il vaut mieux se rappeler que, pour que ces règles soient utiles, il est plus pertinent de savoir comment elles s'appliquent quand il y a risque que quand il n'y en a pas.

With your permission, I'll continue in French. I want to discuss competition in the financial system in the context of the globalization of financial markets.

The term "globalization of financial markets" has been used to describe a number of developments in financial markets. There has been an increasing willingness on the part of investors and borrowers to shift among different national markets for very small increases in expected returns. In addition, there has been a large increase in the volume of international transactions by financial institutions and the establishment of a large number of foreign offices by domestic institutions. More recently, financial innovations have been spreading rapidly from one domestic market to another. In any event what all this means is that financial markets are now linked around the world to an extent and in ways that are without precedent.

In light of this, two main sets of issues for public policy can be noted here. The first has to do with concerns that national financial services regulation that is weighted towards the promotion of sound financial practices could unduly inhibit the ability of national institutions to compete effectively at home and abroad against foreign institutions. The second is also concerned with competitive equity, but more from the viewpoint of the fairness of the conditions under which each country's financial institutions may enter other countries to provide financial services. This is the so-called reciprocity issue regarding market access and national treatment for foreign financial institutions.

[Text]

services financiers. On touche ici à la question de la «réciprocité» en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement que les divers pays réservent aux institutions financières étrangères.

Pour ce qui est du premier type de problèmes, je tiens à souligner que les efforts déployés au Canada pour encourager le recours à de saines pratiques financières ont trouvé leur pendant sur la scène internationale, où l'on a cherché à améliorer et à harmoniser la réglementation financière des différents pays. Ainsi, des ententes ont été conclues, sous les auspices de la Banque des règlements internationale, la BRI, pour coordonner la surveillance des activités des banques internationales et pour établir des normes communes élevées relativement au capital que doivent détenir les banques. De plus, ces derniers temps, des initiatives ont été lancées en vue d'améliorer et de standardiser les règles de fonctionnement des principaux marchés des valeurs et de mieux coordonner la surveillance des activités des courtiers en valeurs mobilières. Ces efforts ont été accueillis très favorablement tant par les autorités nationales que par les diverses institutions financières. Les mesures prises par les banques internationales pour augmenter leur capital avant les délais établis par la BRI et pour constituer des provisions suffisantes pour éponger les pertes potentielles sur les prêts consentis aux pays en développement montrent bien l'importance que les institutions accordent à leur réputation dans la communauté financière.

La réciprocité, quant à elle, doit évidemment faire l'objet de négociations entre pays, pour que les institutions nationales soient assurées d'avoir accès aux marchés étrangers et d'y être traitées adéquatement. Toutefois, je ferai remarquer que là aussi l'uniformisation croissante des réglementations financières des divers pays a son utilité. Signalons, à titre d'exemple, que la tendance à permettre aux institutions financières d'offrir une gamme plus vaste de services financiers et de produits à leur clientèle se manifeste dans la plupart des pays. Dans la mesure où l'éventail des domaines d'activité dans lesquels peuvent s'engager les institutions financières nationales ainsi que les facteurs de gestion prudente que je viens d'évoquer deviennent de plus en plus comparables d'un pays à l'autre, les ententes visant à libéraliser les échanges de services financiers et l'accès des institutions étrangères aux marchés devraient être plus faciles à réaliser.

Finally, I would like to touch upon the question of the differences in regulation by the provinces and at the federal level in the context of globalization. The only comment I wish to make on the regulatory differences we have among the different jurisdictions inside Canada is to point again to the example of recent international developments. If it is important to achieve some convergence of regulatory standards internationally, that must surely also apply even more strongly within Canada. The model from Europe 1992 suggests that it is not necessary to have complete harmonization of regulation. The procedure there is to establish a set of minimum prudential standards implemented by all member countries. Each country must then be willing to accept the adequacy of the remaining regulatory and supervisory arrangements in other member countries and to permit financial institutions with head offices in those other countries to operate in its domestic market. These minimum

[Traduction]

With respect to the first issue, the point I want to underline is that efforts in Canada to emphasize sound practices have been paralleled at the international level by efforts to encourage the improvement and international convergence of national financial regulations. Thus, agreements have been reached under the auspices of the BIS to coordinate the supervision of international banks and to establish high common standards for required levels of capital for banks. More recently, there have been international initiatives to bring about improved and some standardized rules of operation in major national securities markets and to work towards greater coordination in the regulatory oversight of securities firms. Reactions to these efforts have been very positive, not only from the national authorities, but also from individual financial institutions. The actions of international banks to augment their capital in advance of the BIS timetable and to ensure adequate provisions for potential losses on loans to developing countries are rather significant examples of the emphasis individual institutions are placing on their financial reputations.

As regards the reciprocity issue, it is of course of matter for international negotiation among countries to ensure that domestic institutions get access to, and adequate treatment in, other countries. However, I should note that here again increasing convergence of national regulation of financial institutions is helpful. For example, a broadly similar trend is evident in most countries towards permitting financial institutions to offer a broad range of financial services and products to their customers. To the extent that the range of business powers permitted to national financial institutions, as well as the prudential aspects referred to earlier, become increasingly similar across countries, agreement to liberalize trade in financial services and market access for foreign institutions should be more readily achieved.

En dernier lieu, j'aimerais aborder la question des différences de réglementation entre provinces et au niveau fédéral dans le contexte de la mondialisation des marchés. Pour ce qui est de la réglementation d'une compétence à l'autre, au Canada même, j'aimerais simplement souligner les faits nouveaux survenus dernièrement sur les marchés internationaux. S'il importe d'atteindre une certaine uniformisation internationale de la réglementation, cette exigence est encore plus nécessaire au Canada même. Le modèle de l'Europe de 1992 fait croire qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une harmonisation complète de la réglementation. Il s'agit plutôt d'établir une série de règles minimales de prudence appliquées par tous les pays qui y souscrivent. Chaque pays doit alors être disposé à accepter les mécanismes de réglementation et de surveillance adoptés par les autres pays membres et à permettre aux institutions financières dont les sièges sociaux se trouvent dans ces autres

[Text]

standards guard against any competition in laxity among member countries to attract new institutions or to enhance the competitiveness of existing domestic institutions by reducing prudential standards. The arrangement also foresees the likelihood that some member countries will establish prudential standards in excess of the minimum. In the long run, financial institutions that establish good reputations stand a better chance of flourishing than those that do not.

These developments in Europe provide one possible example of how we might deal with the split jurisdiction over non-bank financial institutions we have within Canada while maintaining the high standards of prudential regulation and supervision needed to ensure continued consumer confidence in our financial institutions. It is not my intention here to suggest that the European way is the only way open to Canada, or even necessarily the best way, but only to note that, as one looks at what is going on around the world, the European model is clearly worth bearing in mind.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Crow, for your introductory statement. Our members may ask you some questions and some of us will probably try to get down to a more detailed expression of some of your ideas as they affect our own Canadian institutions and speaking in the context of what we are looking at right now.

I gather from your opening remarks that you support widely-held banking establishments as we have today; am I correct in that assumption?

Mr. Crow: Yes, you are, Mr. Chairman. I think our banking system has, by and large, worked very well with a system of ownership that has stood the test of time.

The Chairman: What about foreign ownership of our Canadian banking system?

Mr. Crow: The first point I would make is that I do not think this is really a monetary policy issue as such. The Bank of Canada, in operating monetary policy, does not rely on the ownership of the institutions through which it transmits monetary policy to the Canadian economy; it is more of a political, regulatory, supervisory issue and, therefore, has to be seen in a rather broader context of national control and national influence. It has to do with such questions as credit allocation, perhaps, which at one time was regarded as rather important in monetary policy control over the distribution of credit or influence over its distribution. That has receded into the background as a useful way of looking at monetary policy. It is a rather broader question than the kinds of issues that the Bank of Canada generally gets preoccupied with in terms of its mandate.

The Chairman: From the point of view of your mandate it really is of no great concern to you; is that correct?

Mr. Crow: From the point of view of our mandate, it is not a matter which is central.

The Chairman: I do not want to monopolize the questions. I will start with Senator Poitras and then move to Senator Kirby.

[Traduction]

pays d'être actives sur ses marchés intérieurs. De telles règles de base empêchant les pays membres d'assouplir leur réglementation de façon à attirer de nouvelles institutions ou à accroître la compétitivité de leurs propres institutions. L'arrangement prévoit aussi la probabilité que certains pays membres adopteront des règles plus rigoureuses. À long terme, les institutions financières qui se taillent une bonne réputation ont une meilleure chance de prospérer que les autres.

Cette évolution en Europe donne un exemple éventuel de la façon dont nous pourrions nous accommoder du partage des compétences dans le domaine des institutions non bancaires au Canada tout en préservant des normes élevées de réglementation et de surveillance afin de garantir une confiance soutenue du consommateur dans nos institutions financières. Je ne veux pas par là suggérer que la recette européenne est la seule qui vaille, ni même la meilleure. Je fais uniquement remarquer que, si l'on veut savoir ce qui se passe à l'étranger, le modèle européen mérite d'être examiné.

Monsieur le président, je vous remercie.

Le président: Merci, Monsieur Crow, de votre déclaration préliminaire. Certains membres du Comité auront peut-être des questions à vous adresser et voudront probablement des précisions sur certaines idées que vous avez avancées, dans la mesure où elles intéressent nos propres institutions canadiennes et l'objet à l'étude.

Votre déclaration me laisse croire que vous appuyez le principe actuel des banques à propriété dispersée; ai-je raison?

M. Crow: Qui, Monsieur le président, vous avez tout à fait raison. J'estime que le mode de propriété de notre système bancaire a bien fait ses preuves.

Le président: Que pensez-vous de la propriété étrangère au sein de notre système bancaire canadien?

M. Crow: La première chose à souligner, c'est que je ne crois pas qu'il s'agisse réellement d'une question de politique monétaire. La propriété des institutions dont la Banque du Canada se sert pour faire sentir les effets de sa politique monétaire sur l'économie canadienne importe peu; il s'agit davantage d'une question d'orientation, de réglementation, de surveillance qui, donc, doit être envisagée dans un contexte beaucoup plus global d'influence et de contrôle nationaux. Les facteurs déterminants sont plutôt des questions comme la répartition du crédit, peut-être, qui à un moment donné était perçue comme plutôt importante pour exercer un contrôle en matière de politique monétaire, en tout cas plus que l'accès au crédit ou l'influence jouée à cet égard, beaucoup moins utiles. La question est beaucoup plus générale que ce dont s'occupe habituellement la Banque du Canada dans l'exercice de son mandat.

Le président: En somme, dans l'optique de votre mandat, la question ne vous préoccupe pas réellement; ai-je raison?

M. Crow: Effectivement, ce n'est pas une question centrale.

Le président: Je ne voudrais pas monopoliser le temps qui nous reste pour les questions. Nous commencerons donc par entendre le sénateur Poitras, puis le sénateur Kirby.

[Text]

Le sénateur Poitras: Merci, monsieur le président. Monsieur Crow, puisque vous vous êtes adressé dans les deux langues, je prends la liberté de vous poser ma question en français.

J'ai compris qu'il y avait deux secteurs à votre exposé. Celui d'opération intérieure où il faut protéger en même temps les investissements publics, et, où il faut permettre à nos institutions de se développer et de concurrencer toutes les institutions aussi bien ici qu'ailleurs. Le deuxième pendant, est celui d'opérations à l'extérieur du pays que vous avez généralement fixées à l'intérieur d'une réciprocité. C'est peut-être de cette façon que ça s'envisage.

Dans un premier temps, je voudrais vous poser une question concernant les opérations intérieures nationales, dans un premier temps. Il se dessine, depuis quelques années, une tendance à élargir dans chacun de ce que l'on appelle les piliers financiers, d'élargir les opérations de façon à ce qu'une et l'autre se rejoignent. Est-ce que, dans la première partie de ma question, vous favorisez d'une façon globale cet élargissement de chacun des secteurs historiques de ses opérations financières pour que, elles-mêmes, elles s'entrecroisent et qu'elles aient plus de flexibilité dans le service du public et du développement?

M. Crow: Merci, sénateur Poitras. Je crois que c'est Victor Hugo qui a dit: «c'est une idée dont le temps est venu»; «It is an idea whose time has come». Étant donné l'élargissement en pratique du champ financier, des activités financières dans le monde, je crois qu'il est inévitable qu'il y ait un élargissement des pouvoirs des institutions financières. Il y a toujours eu une certaine artificialité dans la division, dans le cloisonnement par piliers. Il nous incombe de regarder avec une certaine tolérance ou même d'encourager l'extension des pouvoirs des institutions financières en général.

En même temps, je devrais souligner que là on parle d'une extension dans le domaine financier. La question des rapports entre les institutions financières et ce que l'on appelle le monde commercial ou le monde non financier, est une question quelque peu différente.

Pour me limiter au sens de votre question, disons le domaine financier, vous avez ce que l'on appelle maintenant la titralisation des opérations financières, d'où l'expression anglaise «securitization». On a toutes sortes de chevauchements dans la pratique parmi les institutions. De fait, avec la mise au point du système de communication et même des pressions du reste du monde, je crois qu'on devrait, comme vous l'avez fait, de fait contempler très sérieusement cette question de l'extension des pouvoirs et de la cohérence de cette extension de pouvoirs parmi les institutions. Je sais fort bien qu'il y a pas mal d'intérêt acquis dans ce domaine, mais quand même, il faut l'aborder et essayer d'en tirer un peu de bon sens.

Le sénateur Poitras: J'aurais une autre question à vous poser, monsieur Crow, toujours dans le domaine intérieur et dans cet esprit. Vous mentionnez les banques où vous favorisez qu'elle soient détenues d'une façon générale et non contrôlable, si vous voulez. Le gouvernement dernièrement par un de ses ministres a indiqué son intention, éventuellement, de permettre qu'elles détiennent des sociétés d'assurance- vie qui, elles, sont généralement ou, en tout cas, peuvent être détenues par un contrôle.

[Traduction]

Senator Poitras: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Crow, since you spoke in both languages, I'll take the liberty of asking you my question in French.

I understood that you described two sectors in your presentation: the domestic operations sector, where public investments must be protected and where we must enable our institutions to develop and compete with all institutions both here and elsewhere, and, second, that of operations outside the country, which you have more generally described in the context of reciprocity. It can perhaps be seen in this way.

I would first like to ask you a question concerning domestic operations. A trend has arisen in the past few years toward expansion of the operations of what we call the financial pillars so that they are now beginning to overlap one another. The first part of my question is this: generally speaking, do you favour this broadening of the historically distinct sectors of financial operations so that they overlap one another and have more flexibility in service to the public and development?

Mr. Crow: Thank you, Senator Poitras. I believe it was Victor Hugo who said, "It is an idea whose time has come". Given the current broadening, in practice, of financial activities in the world, I think it is inevitable that the powers of financial institutions be broadened as well. The division, the separation of the pillars has always been artificial to a certain degree. It is incumbent upon us to look upon the broadening of the powers of financial institutions in general with a certain tolerance and even to encourage that trend.

At the same time, I should emphasize that we are speaking here of a broadening in the financial sector. The question of relations between financial institutions and the business world, or the non-financial world, is a somewhat different question.

To limit myself to the point of your question, that is the financial sector, you have what is called the securitization of financial operations. There are all sorts of overlaps in practice among institutions. In fact, with development in communications systems and even pressure from the rest of the world, I believe we should, as you say, very seriously contemplate this question of the broadening of powers and the coherence of that broadening of powers among institutions. I am well aware that a fair bit of interest has arisen in this area. We must nevertheless address this matter and try to make some sense of it.

Senator Poitras: Still on domestic operations, and in the same vein, I have another question to ask you, Mr. Crow. The banks you mentioned, for which you favour widely-held and non-controllable ownership, the government, through one of its ministers, recently indicated its intention to permit banks eventually to own life insurance companies. If they are generally or, in any case, can be held through a control . . .

[Text]

Comment voyez-vous une institution qui doit être détenue par l'ensemble de la population ou l'ensemble des gens, qui contrôle en même temps une autre institution financière qui accepte des placements pour le public, de l'épargne également et qui est détenue sous la même influence ou sous la même gérance. Comment voyez-vous cela?

M. Crow: Sénateur Poitras, je le vois, comme je l'ai dit, avec une certaine tolérance. Je crois qu'il faut être très prudent à cet égard et savoir exactement où on s'en va avec ces liens.

Je suis encouragé par le fait que ça va se passer dans le domaine financier, que ça ne va pas ouvrir de nouveaux canaux pour, disons, l'entrée d'intérêts commerciaux, si vous voulez, ou non financiers dans le domaine. De ce point de vue, je le vois avec moins de difficulté que je vois de l'autre question: la question du rapport entre les intérêts industriels et, disons, les institutions financières.

Il faut aussi tenir compte du fait que toutes les institutions changent un peu de caractère ces années-ci. Les institutions d'assurance émettent des obligations qui sont très semblables à des dépôts. Peut-être, il y aura un certain intérêt d'entrer dans les domaines des prêts commerciaux.

La grande question sous-jacente là, est la question de ce que j'appellerais le filet de sécurité des autorités. «The safety net». Jusqu'où ce filet de sécurité peut s'étendre? Jusqu'où est-ce qu'il y a cette espèce de sauvegarde ou même de réconfort aux institutions?

Par exemple la Banque du Canada, comme je l'ai mentionné, prête à des institutions de dépôt. Nous ne prêtons pas à des sociétés d'assurance. Il y a des questions dans ce domaine auxquelles il faut avoir des réponses lorsque l'on commence à relier les institutions disons de nature différente dans le même couple.

Quelles sont les cloisons, les divisions, les distinctions surtout en ce qui concerne la supervision et même cette question de l'appui si vous le désirez, pas en ce qui concerne la solvabilité mais en ce qui concerne la liquidité, c'est quand même quelque chose.

The Chairman: I am going to move on to Senator Kirby.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman. I must say, Mr. Crow, however tempting it is to raise questions on other areas of your responsibility, I know the chairman will rule them out of order, so I will restrain myself.

Senator Olson: Try anyway.

Senator Kirby: I would like to ask you two questions that arise from your testimony but that are also the two fundamental issues with which this committee has been struggling. One is the ownership issue, and the other is the issue of commercial/non-commercial linkages.

In your testimony, and in your answer to the chairman's question, you said essentially that the widely held, so-called 10 per cent rule for banks should be continued. In responding to the chairman, you used phrases such as that it had served us well, it had stood the test of time and should be continued.

[Traduction]

How do you see an institution that must be owned by the public as a whole or by a group of people who at the same time control another financial institution which takes public deposits and savings and holds them all under the same influence, under the same management. How do you see that?

Mr. Crow: Senator Poitras, I see it, as I said, with a certain tolerance. I believe we must be very prudent in this regard and know exactly where we are going with these links.

I am encouraged by the fact that this is going to happen in the financial sector, that it's not going to open new channels to allow, say, business interests, or non-financial interests, to enter the sector. From that point of view, I have less difficulty accepting it than the other question, that of the relation between industrial interests and financial institutions.

You must also realize, or take into account, the fact that the character of all institutions has been changing somewhat in recent years. Insurance companies issue bonds which are very similar to deposits. Perhaps there will be a certain interest on their part to get into the area of commercial loans.

The major question underlying this is the question of what I would call the authorities' safety net. How far can that safety net stretch? How far can this kind of safeguard or comfort be extended to institutions?

For example, as I mentioned, the Bank of Canada lends money to deposit-taking institutions. We do not lend to insurance companies. In this area, there are questions that must be answered when we begin to link institutions of different kinds together.

Where are the separations, the divisions, the distinctions, particularly as regards supervision, and even this question of support, if you will, not as regards solvency, but as regards liquidity. That is also an issue.

Le président: Je passe maintenant la parole au sénateur Kirby.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je vous remercie. Je dois dire, Monsieur Crow, qu'il est bien tentant de poser des questions concernant vos autres domaines de responsabilité. Je sais que le président déclarera que j'enfreins le règlement, de sorte que je vais m'abstenir.

Le sénateur Olson: Essayez toujours.

Le sénateur Kirby: J'aimerais vous poser deux questions qui me sont venues à l'esprit pendant que vous témoigniez, mais qui sont aussi deux questions fondamentales auxquelles est aux prises ce Comité. L'une a trait à la propriété et l'autre, aux liens qui existent entre les institutions commerciales et non commerciales.

Dans votre témoignage et en réponse à la question du président, vous avez essentiellement affirmé qu'il faudrait maintenir ce qu'on appelle la règle du 10 p. 100. Lorsque vous avez répondu au président, vous avez utilisé des expressions comme

[Text]

That raises two questions in my mind. First, is it fair to attribute the fact that the major chartered banks have done well or have been stable for a long period of time to the 10 per cent rule? I realize the banks attribute that to the 10 per cent rule. I have had some difficulty understanding the cause and effect linkage between the two.

Secondly, if it is true, what rules do you think ought to prevail for the major trust companies? That is to say, if you believe the 10 per cent rule is right for banks, is it also right for the major trust companies? If not, how do you distinguish between what, in my view, amount to equal deposit taking institutions?

Mr. Crow: I think I can well understand why you have been wrestling with these questions, senator. They are very difficult questions. As I see the panorama with regard to cause and effect, and as I read the evidence—and I believe senators have had the privilege of receiving evidence on these questions—I find it very difficult to isolate, in any very clearcut, simple fashion, cause and effect. There are many factors involved. As I said, however, as one looks at financial failures, one does notice a pattern in many cases, although not in all cases, of abusive self-dealing. It is clearly a risk and an issue. In the area of financial regulation, I think it is very wise to go very carefully in terms of the risks one takes because financial institutions are not really just any old institution. They are rather special. The risks involved are exceptionally large and changes can take place very quickly.

I recognize the extreme pertinence of the point regarding trust companies. We have a somewhat different situation, by and large, as regards ownership. This, of course, is an issue that has to be wrestled with by government. For some time, the government has been wrestling with the whole question of ownership and the more fundamental question, of course, of how to ensure prudent behaviour within a competitive financial system.

As I noted in my opening remarks, there are two basic ways of going about this. One is through widely held ownership, to deal, at least, with the issue of abusive self-dealing by owners.

The other one is through limitations or bans on non-arm's length transactions, and in my opening remarks I expressed a distinct preference for a strong ban on non-arm's length transactions, and I might add here as transparent a ban as is possible.

Where we are today in terms of ownership involves questions of property rights and broader questions that you have referred to, senator. The evidence is not that clear-cut one way or the other. There are things to be said on both sides. Where we are does leave us in this interesting position. The task is to try to reconcile where we are with where we would like to be and make sure that that system continues to serve Canadians very

[Traduction]

«le principe nous a bien servis», «il a fait ses preuves» et «il devrait être maintenu».

J'ai deux questions à cet égard. D'abord, est-il juste d'attribuer la prospérité et la stabilité soutenues des grandes banques à charte à la règle du 10 p. 100? Je suis conscient que les banques le croient. Pourtant, j'ai quelque peu de difficulté à comprendre les liens de cause à effet entre les deux.

Par ailleurs, si c'est vrai, quelles règles devraient alors s'appliquer aux grandes sociétés de fiducie? Par là, j'entends que, si la règle de 10 p. 100 vaut selon vous pour les banques, vaut-elle aussi pour les grandes sociétés de fiducie? Dans la négative, quelle différence faites-vous entre des institutions de dépôt qui me semblent identiques à tous les égards?

M. Crow: Je puis bien comprendre pourquoi ces questions vous donnent du fil à retordre, sénateur, croyez-moi. Elles sont très laborieuses. Pour ce qui est de la cause à effet, et comme je l'ai lu plus tôt—je crois que les sénateurs ont eu le privilège d'entendre d'autres témoins sur ces questions—il est très difficile d'isoler la cause de l'effet, d'une manière qui soit simple et sans équivoque. Trop de facteurs jouent. Comme je l'ai dit pourtant, lorsqu'on s'arrête aux faillites financières, une tendance excessive à faire des opérations d'initiés se dégage souvent, mais pas toujours. De toute évidence, il s'agit là d'un risque et d'une question à débattre. Dans le domaine de la réglementation financière, je crois qu'il est très sage de choisir avec le plus grand soin les risques que l'on prend car les institutions financières ne sont pas, en réalité, juste de vieilles institutions bien établies. Elles sont plutôt spéciales. Les risques engagés sont extraordinairement grands, et les changements peuvent survenir très rapidement.

Le point que vous faites valoir concernant les sociétés de fiducie est fort à-propos. Par contre, dans l'ensemble, la question de la propriété est quelque peu différente. Bien sûr, cette question doit être débattue par le gouvernement. Depuis quelque temps, le gouvernement étudie toute la question de la propriété et la question encore plus fondamentale, bien sûr, de la façon d'assurer un comportement prudent dans un système financier concurrentiel.

Comme je l'ai fait remarquer dans ma déclaration préliminaire, il y a deux moyens fondamentaux de le faire. L'un consiste à empêcher la concentration de la propriété, pour mettre fin du moins au recours excessif aux opérations d'initiés par les propriétaires.

L'autre consiste à limiter ou à interdire les transactions avec lien de dépendance. Dans ma déclaration préliminaire, j'ai exprimé une forte préférence pour l'interdiction des transactions avec lien de dépendance et, ajouterais-je, une interdiction aussi visible que possible.

La situation actuelle de la propriété met en jeu des questions de droits de propriété et des questions plus générales auxquelles vous avez fait allusion, sénateur. Il est difficile de trancher. Il y a des avantages et des désavantages aux deux. La situation actuelle nous laisse dans une position fort intéressante: il s'agit d'essayer de concilier où nous en sommes avec où nous voudrions être et nous assurer que le système continue de bien ser-

[Text]

well, not only from the point of view of efficiency, but also in a safe manner.

Senator Kirby: Is it fair for me to draw the inference from your answer—which I admit you were careful not to state—that in an ideal world you would like a situation in which a major deposit-taking institution, regardless of whether it is called a trust company or a bank, is widely-held?

Mr. Crow: That is a question respecting a hypothetical situation that we are not in. If I can break your own rule, Mr. Chairman, I might just say in the area of monetary policy you do not deal with an ideal world, you deal with the world as it is.

Senator Kirby: I am quite happy to ask the question based on the real world.

Mr. Crow: We also deal on the same basis with the financial institutions.

Senator Kirby: Let me not make it a theoretical question. I was actually trying to give you some latitude.

Is it fair for me to infer from your answer to the first question that, in fact, you believe it would be desirable for the major trust companies to be widely-held?

Mr. Crow: I think we start from the position that we are in, and it is our responsibility to do the best job we can based on where we are. There are arguments on both sides. I think they should be listened to closely. I think we should be concerned with the self-dealing problem, and it is up to those who develop the legislation to weigh that as carefully as other considerations.

Senator Kirby: Can I ask you another question about the self-dealing problem, since you have come back to it several times and you have referred to it in your text.

On the issue of commercial-non-commercial linkages, clearly the best situation—I, again, infer this from your first answer, since you talked about very clear rules—would be an absolute ban on ownership of financial and commercial institutions? Would that be correct?

Mr. Crow: The issue is not a ban on ownership but a ban on transactions between related parties.

Senator Kirby: As in fact exists in the case of some of the jointly-held conglomerates at the moment, we have been told.

Mr. Crow: That has to be very clear and central, I would say.

Senator Kirby: Mr. Chairman, may I just ask one last question as a supplementary to your question on foreign ownership?

I believe what Mr. Crow said was that as Governor of the Bank of Canada he, effectively, is not particularly opposed to the issue of foreign ownership of financial institutions by non-Canadians. Is that a fair interpretation?

Mr. Crow: It is not an issue for monetary policy.

[Traduction]

vir les Canadiens, non seulement du point de vue de l'efficacité, mais aussi de la sécurité.

Le sénateur Kirby: Est-il juste d'en déduire, et j'admets que vous avez pris soin de ne pas le dire, qu'idéalement, vous aimeriez que les grandes institutions de dépôt, qu'il s'agisse d'une fiducie ou d'une banque, aient le capital le plus largement réparti possible?

M. Crow: Vous parlez ici d'une situation hypothétique qui n'existe pas. Si je puis enfreindre votre propre règlement, Monsieur le président, je voudrais tout simplement dire qu'en matière de politique monétaire, on n'évolue pas dans un monde idéal, mais bien dans un monde réel.

Le sénateur Kirby: Je serais très heureux de poser ma question en fonction d'un monde réel.

M. Crow: C'est le cas aussi des institutions financières.

Le sénateur Kirby: N'en faisons pas une question théorique. J'essayais en réalité de vous donner une certaine marge de manœuvre.

Devrais-je déduire de votre réponse à la première question qu'en fait, vous estimez souhaitable que la propriété de grandes sociétés de fiducie soit répartie entre de nombreux intérêts?

M. Crow: Je crois que la situation actuelle doit nous servir de case de départ et qu'il est de notre responsabilité de faire le meilleur travail possible à partir de là. Il y a du pour et du contre des deux côtés. Je crois qu'il faudrait y prêter une très grande attention. La question des opérations d'initiés devrait nous préoccuper, et c'est aux législateurs de peser le plus soigneusement possible les autres considérations.

Le sénateur Kirby: Puis-je vous poser une autre question au sujet des opérations d'initiés, puisque vous en faites mention plusieurs fois, y compris dans votre texte.

En ce qui concerne les liens entre institutions commerciales et non commerciales, de toute évidence, l'idéal—encore une fois, j'en viens à cette conclusion à partir de votre première réponse, puisque vous avez parlé de règles sans ambiguïté—serait d'interdire tout à fait la propriété simultané d'institutions financières et commerciales? Est-ce exact?

M. Crow: Il ne s'agit pas d'interdire la propriété, mais plutôt les transactions entre parties liées.

Le sénateur Kirby: Par exemple, chez, certains conglomerats de propriété commune, si j'en crois ce que l'on nous a décrit.

M. Crow: Cette exigence doit être très claire et centrale, selon moi.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, puis-je me permettre une dernière question supplémentaire?

M. Crow a déclaré, je crois, qu'en tant que gouverneur de la Banque du Canada, effectivement, il n'est pas particulièrement opposé à la propriété étrangère des institutions financières. Serait-ce une interprétation juste?

M. Crow: Une telle question ne relève pas de la politique monétaire.

[Text]

Senator Kirby: Is it an issue, in your view, for the broader financial policy of the country?

Mr. Crow: I think it depends how broadly you wish to cast the issue. I think if you look around the world you will find that there is a certain central concern on the part of the authorities with ensuring that the core—that is one of the terms used—of the financial system, for example, remains in the hands of people who are attached to the country from which those institutions operate.

The concern is that the interests of the corporation may part company in some fundamental but not well-defined way from the interests of the country itself. That is a very general concern and one which, I am sure, one can demonstrate has been evinced in many places.

Senator Kirby: One final question, and I think the answer will be a yes or a no. Some members of the committee, including myself, have suggested that on the basis of the evidence before us that with the collapse of the four pillars—which, as you point out in your testimony, you think has some merit—fundamentally what we ought to be considering is legislation governing all deposit-taking institutions and not, as we have now, banks and trust companies, which are increasingly becoming an arbitrary and somewhat phoney distinction.

Do you agree with that, or is there something some of us are missing in believing that there are significant enough differences between banks and trust companies—setting aside the fiduciary issue with trust companies—and that one ought to maintain that distinction?

Mr. Crow: I think the fact of the matter is that trust companies have increasingly gotten into the kind of business that, traditionally, has been thought of as banking, issuing transferable deposits, making commercial loans, and so forth.

Senator Kirby: And mortgages.

Mr. Crow: At the same time, banks have gotten into a business which one does not traditionally link to banking because of securitization, the migration of their clients into securities markets, if you wish, and a few other things, such as globalization and pressure from other institutions that have made banks themselves seek other areas. I am talking about trust companies and banks, which is enough to talk about, initially.

So in that situation, clearly, one has to look more broadly at the situation than, I think, one might if each was in its own little pasture, because clearly they are not.

There are other issues lurking slightly under the surface of your question relating to federal-provincial relationships, but I was not sure whether you wanted to pursue those or not.

Senator Kirby: I thought you would probably head off a question if I asked one in that area, so I decided not to. But you are right, that leads into that area.

The Chairman: Perhaps we will move along. Following on Senator Kirby's questions, it becomes obvious to you that abu-

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Par contre, relève-t-elle selon vous de la politique financière générale de notre pays?

M. Crow: Tout dépend de la façon dont vous envisagez la question. Si vous regardez ce qui se passe dans le monde, vous constaterez que les autorités ont une certaine préoccupation visant à s'assurer que l'activité centrale du système financier, par exemple, demeure entre les mains de ressortissants du pays où sont actives ces institutions.

Ce qui est inquiétant, c'est lorsque les intérêts de l'entreprise se dissocient de façon fondamentale mais imprécise des intérêts du pays comme tel. C'est une préoccupation très générale et l'une que l'on peut prouver, j'en suis sûr, avoir été éliminée en de nombreux endroits.

Le sénateur Kirby: Une dernière question, et je crois que la réponse devrait être oui ou non. Certains membres du Comité, y compris moi-même, ont proposé qu'à la lumière des témoignages que nous avons entendus, les quatre piliers soient décloisonnés—idée qui, comme vous le faites ressortir dans votre témoignage, a un certain mérite—en somme, nous devrions essentiellement nous concentrer sur une législation concernant toutes les institutions de dépôt, non pas seulement, comme c'est le cas actuellement, les banques et les sociétés de fiducie, où la distinction se fait de plus en plus arbitraire et quelque peu factice.

Êtes-vous d'accord, ou avons-nous santé un élément lorsque nous affirmons qu'il existe suffisamment de différences entre les banques et les sociétés de fiducie—si l'on met de côté la question fiduciaire des sociétés—avons-nous raison de croire qu'il faille maintenir cette distinction?

M. Crow: Je crois qu'en fait, les sociétés de fiducie se lancent de plus en plus dans le genre d'affaires qui, par tradition, étaient perçues comme des opérations bancaires, c'est-à-dire émettre des dépôts transférables, consentir des prêts commerciaux, etc.

Le sénateur Kirby: Et des prêts hypothécaires.

M. Crow: Simultanément, les banques se sont lancées dans des domaines non traditionnels parce que la titralisation des opérations financières, la migration de leurs clients vers des marchés non financiers, si vous préférez, et d'autres, comme la mondialisation et la concurrence livrée par d'autres institutions. Je parle de sociétés de fiducie et de banques, ce qui est largement suffisant, au départ.

De sorte que, dans une telle situation, de toute évidence, il faut élargir son champ de vision, cesser d'agir comme si chacun avait sa chasse gardée, ce qui n'est pas le cas.

Votre question soulève aussi d'autres points moins évidents concernant les relations d'institutions fédérales et provinciales, mais je ne suis pas sûr que vous vouliez aller plus loin.

Le sénateur Kirby: J'ai cru que vous écarteriez probablement la question si j'en posais une à cet égard, de sorte que j'ai décidé de ne pas le faire. Mais vous avez raison, il y a enchaînement d'idées.

Le président: Nous pourrions peut-être passer à autre chose. Après les questions du sénateur Kirby, il est évident qu'un recours excessif aux opérations d'initiés est un élément impor-

[Text]

sive self-dealing is a significant aspect of any decision made in the future financial set up of our institutions.

Are the present legal ground rules involving self-dealing sufficient? Do they require much broader application, or new rules, or can we live with them as they are now and meet your concerns?

Mr. Crow: I am not sure I can really give you an adequate answer to that. It has been a matter which has been of interest and concern to people, including those at the Bank of Canada, but I think going into the issue would require more detailed knowledge of the particular aspects and the particular forms that the problem can take than I am frankly capable of this afternoon. Perhaps I could ask one of my colleagues to go into this matter further, but I am hesitant, Mr. Chairman, because this is something that has been discussed at the governmental level in relation to financial institutions legislation, which is on the horizon.

The Chairman: The committee would be interested in hearing about it if you feel it is important.

Mr. Crow: The Governor and the Bank of Canada act in an advisory capacity in the development of legislative proposals, and I certainly would not want to anticipate the outcome of those discussions or any other kind of representations that have been made. It is an area that I would hesitate to get into in any kind of detail, except, of course, to re-emphasize that it is an issue which has to be of concern to anyone developing a framework for financial institutions, particularly in the area of ownership.

Le sénateur Simard: Tout d'abord, tous les banquiers, directeurs de compagnie d'assurance et société de fiducie, tous ces gens-là nous ont dit que si le gouvernement ne rendait pas publique sa nouvelle politique ou son nouveau projet de réforme, cela pourrait être préjudiciable pour les institutions canadiennes en général.

Vous qui êtes connu comme une personne qui peut prendre ses distances par rapport au ministre des Finances, est-ce que vous pouvez nous dire à ce moment-ci s'il y a va de l'intérêt public que le gouvernement fasse connaître ses positions à ce moment-ci sur cette réforme.

Je sais qu'ils ont dû faire beaucoup de travail avec les gouvernements provinciaux en autres pour harmoniser. Ce ne sont pas des secteurs faciles mais compte tenu qu'il ne semble pas y avoir eu un consensus sur la question de l'ownership et ainsi de suite, croyez-vous qu'il est d'une importance primordiale que l'on procède avec cela le plus tôt possible de façon à ce que les règles du jeu soient connues.

M. Crow: Parmi les clients des institutions financières, je ne crois pas qu'il y ait une vague d'intérêt énorme pour la réforme de notre système. Je crois que c'est plus à l'intérieur du système qu'il faut chercher les raisons pour lesquelles on voudrait procéder à une restructuration si vous le voulez ou à une revue de la situation, des normes dans lesquelles les institutions oeuvrent.

Comme nous avons pu le signaler pendant cette discussion, il y a pas mal de changements qui sont survenus sur la scène

[Traduction]

tant de toute décision concernant le cadre financier futur de nos institutions.

Les règles de base actuelles que l'on trouve dans les lois concernant ces opérations d'initiés sont-elles suffisantes? Devrait-on en élargir l'application, ou adopter de nouvelles règles, ou encore sont-elles suffisantes et répondent-elles à vos préoccupations?

M. Crow: Je ne suis pas sûr de pouvoir vous répondre comme il faut. Cette question en a intéressé et préoccupé plus d'un, y compris la Banque du Canada, mais il faudrait en savoir plus au sujet de ces opérations, notamment de certains aspects et de formes particulières. En toute franchise, je ne crois pas pouvoir répondre à de telles questions cet après-midi. Peut-être pourrais-je demander à l'un de mes collègues de creuser la question, mais j'hésite, Monsieur le président, car il s'agit là d'une question qui a été étudiée par le gouvernement dans le cadre d'une future législation des institutions financières.

Le président: Le Comité aimerait en entendre davantage si vous croyez que c'est important.

M. Crow: Le gouverneur et la Banque agissent à titre de conseillers dans l'élaboration de projets de loi. Je ne voudrais surtout pas anticiper le résultat des pourparlers et des représentations qui tiennent. J'hésiterais dans ce domaine à entrer dans le détail, sauf bien sûr pour resouligner qu'il s'agit d'une source de préoccupations pour quiconque élabore un cadre de fonctionnement pour les institutions financières, particulièrement la question de la propriété.

Senator Simard: First, all the bankers, heads of life insurance companies and trust companies, all these people have told us that, if the government does not make public its new policy or new reform proposal, that could prejudicially affect Canadian institutions in general.

You are known as a person who can keep his distance from the Minister of Finance. Can you tell us whether it is in the public interest that the government make its position known on this reform?

I know they had to do a lot of work with the provincial governments to harmonize... These are not easy matters, but, since there appears to have been no consensus on the question of ownership and so on, do you believe it is extremely important that we proceed with the reform as soon as possible so that all the rules of the game are known?

Mr. Crow: I don't believe there is an enormous wave of interest in the reform of our system among the clients of financial institutions. I believe that it's more within the system that we must seek the reasons for proceeding with a reorganization, or a review of the situation regarding standards on which the institutions operate.

As we have pointed out during the discussion, a fair number of changes have occurred on the financial scene. Many

[Text]

financière. Beaucoup de changements sont intervenus dans le monde dans le système d'opérations et le pouvoir des institutions. On a aussi la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis qui change certaines parties des règles du jeu pour les institutions. On doit aussi faire face au défi européen et même au défi japonais.

On a les changements dans la situation à l'intérieur du pays, d'une part les sociétés d'assurance et d'autre part les banques et les sociétés des fiducie. Je crois qu'il y a pas mal d'incertitude en ce qui concerne les règles du jeu pour les institutions. Comment peuvent-elles planifier leur avenir?

Je crois qu'il est très désirable de continuer avec le processus et essayer, même si le défi est de taille, d'établir les normes pour les opérations des institutions. Il faut essayer d'améliorer la situation et de minimiser l'incertitude parce qu'on a fait la lumière sur toutes sortes de possibilités. Si on veut trancher ces questions et décider quel est le meilleur système pour le Canada au niveau fédéral, il faudra le faire.

Le sénateur Simard: La concurrence et la confiance dans le système sont les deux mots qui reviennent le plus souvent dans votre mémoire et dans le langage aussi des banquiers et dans le langage de tous ceux qui sont associés à ce système de même que dans le public.

Compte tenu que les banques devront s'ajuster et que le gouvernement procédant à cette nouvelle législation aura à leur faciliter la tâche sur le marché mondial et compte tenu que chez plusieurs Canadiens et Canadiennes, les banquiers ou les groupes qui gravitent autour des cinq ou six grandes banques (ils n'ont pas eu tous nécessairement à lire le livre de Walter Stewart qui est de 1981 et qui s'intitulait *Towers of Gold, Feet of Clay*) il semble y avoir une impression au Canada que le système bancaire est contrôlé par sept ou huit groupes qui sont également directeurs de compagnies commerciales etc. Ces gens-là sont là pour s'enrichir. En dernière analyse, ce sont les gouvernements qui paient la note, conséquemment les contribuables.

Compte tenu du besoin de favoriser le rayonnement de nos institutions financières sur le marché national, est-ce que vous croyez qu'il est conciliable ou qu'il peut être conciliable de bâtir, de favoriser, peut-être permettre l'avènement de nouveaux groupes au Canada tout en leur donnant les outils pour être concurrentiels sur la scène mondiale.

M. Crow: Oui, je crois que nous avons et que nous pouvons continuer d'avoir un système financier efficient. Je considère qu'il y a maintenant pas mal de compétition dans notre système. Il ne s'agit pas nécessairement de toute la compétition et de toute la concurrence que tout le monde veut à un moment donné. Je note aussi qu'il y a pas mal de compétition venue de l'extérieur, par exemple, avec la venue de nouvelles institutions étrangères et cela va continuer dans l'avenir.

Ce que le décloisonnement même que nous avons vu ces dernières années a promu, c'est la concurrence dans le système. Je crois que c'est digne de louanges. Le grand défi consistera à savoir comment conserver et continuer cette situation concurrentielle sans en même temps laisser la porte ouverte à des changements moins désirables si vous le voulez, du point de vue des risques excessifs dans le système étant donné qu'il y a

[Traduction]

changes have occurred in the international transactions system and in the powers of institutions. Canada and the United States have also signed a free trade agreement which changes some of the rules of the game for the institutions. We are also facing the European challenge and even the Japanese challenge.

There are changes in the country's domestic situation, insurance companies on the one hand and the banks and trusts on the other. I believe there is a fair bit of uncertainty regarding the rules of the game for these institutions. How can they plan for the future?

I believe it is very desirable to continue with the process and, even though the challenge is considerable, to try to establish standards for the institutions' operations. We must try to improve the situation and to minimize uncertainty because all kinds of possibilities have been opened up. If we want to resolve these questions and decide on the best system for Canada at the federal level, we must do so.

Senator Simard: Competition and confidence in the system are the two themes that recur most often in your statement, in the language of bankers and of all those associated with the system and of the public as well.

Since the banks will have to adjust, and the government will have to facilitate matters for the international market as it goes ahead with this new legislation, and since, for a number of Canadians, the bankers or groups that revolve around the five or six major banks... They have not all necessarily read Walter Stewart's book, which was published in 1981 and was entitled, *Towers of Gold, Feet of Clay*. There appears to be an impression in Canada that the banking system is controlled by seven or eight groups, which are also directors of commercial corporations, etc. Those people are there to get rich. In the final analysis, it is the governments that are footing the bill and, consequently, the taxpayers.

Given the need to promote our financial institutions' expansion in the domestic market, do you believe it is possible to reconcile building or promoting or permitting new groups to enter Canada while giving them the tools to be competitive on the world scene.

Mr. Crow: I believe we have and that we can continue to have an efficient financial system. I think there is a fair bit of competition in our system. It is not necessarily all the competition that everyone would like to see at any given time. I also note that there is a fair bit of competition from outside the country, for example, with the entry of new foreign institutions, and that is going to continue in the future.

What the deregulation that we have seen in recent years has promised is competition in the system. And I think that that's a good thing. The great challenge will be to determine how to preserve and continue this competitive situation without leaving the door open to less desirable changes, as it were, in the form of excessive risks in the system, given that there still

[Text]

toujours ce que j'ai appelé le filet de sécurité qui entre en jeu en ce qui concerne les institutions financières.

Senator Olson: Mr. Chairman, I would like to ask a number of questions that reflect the thinking of the people whom I am supposed to represent in the Parliament of Canada. They believe that they are facing a situation in which the whole system has broken down. It is not functioning in the way it ought to or the way it has in the past. Perhaps Mr. Crow can give us some advice on what has gone wrong.

I know that a lot of smaller farmers and businessmen in western Canada feel that they are being raped by high interest rates and service charges so that the commercial banks can recapture some of the losses they have incurred in the international marketplace over the last seven or eight years. They think that someone in Ottawa—the Bank of Canada or the government; who else?—ought to be doing something to prevent that kind of rape, those kinds of unreasonable charges that have recently been made.

I come more specifically to one other point, which is that the Bank of Canada seems to have lost its influence on what interest rates the banks actually charge for their loans. Trust companies, for instance, in western Canada are charging or are at least offering to charge a rate below prime. Five or ten years ago that was unheard of. Does that mean, Mr. Crow, that you are setting the rates so unreasonably high in respect of the actual market that even the lenders do not believe you anymore? This hurts these people desperately. They are paying 15 or 14.5 per cent interest rates when the economists who look at the trade and all the other factors outside of interest rates set by the central bank say that they ought to be substantially lower than that. Right across the border in Montana and North Dakota, the rate is 3.5 or 4 percentage points below that.

The reason why I am asking these questions is that it looks like the institutions and rules that used to govern and the influences that used to be effective are no longer there. These people feel that the system is abusing them. They are Canadian citizens—they have a right to expect fair treatment from their government, their Parliament and their institutions. They do not believe that is happening now. Premiers have come more than once to Ottawa demanding from the federal government that interest rates be lowered.

The Chairman: Senator Olson, you were not here when we laid down a few ground rules earlier. We are not in this committee discussing the problem of interest rates. It is quite legitimate to ask, for example, whether the banks are operating in a fair and efficient manner. I am just saying that I had promised our witness that we would not get into a harangue on the general interest rate situation.

Senator Olson: If what I have done so far is a harangue, Mr. Chairman, I apologize for that. But I will tell you that the people who expect me to speak up in Ottawa do not apologize for it, because they hurt. If you want to stop me, that is fine, go ahead, but I am telling you that we need an answer to some of the questions that people are raising. Why are domestic customers of the banks being asked to pay off all of the banks' third world debt? Why are we being asked to pay interest rates

[Traduction]

exists what I would call the security net, which is in place for the financial institutions.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, j'aimerais poser plusieurs questions qui témoignent de la pensée des personnes que je suis censé représenter au Parlement du Canada. D'après elles, tout le système s'est effondré: Soit qu'il ne fonctionne pas comme il le devrait ou qu'il ne fonctionne plus comme par le passé. Peut-être M. Crow pourrait-il nous en donner la raison?

Je sais que bien des petites fermes et entreprises de l'ouest du Canada croient qu'on leur impose des taux d'intérêt et des frais de service élevés de sorte que les banques commerciales puissent recouvrer certaines des pertes essuyées sur les marchés internationaux au cours des sept ou huit dernières années. Selon eux, quelqu'un à Ottawa—la Banque du Canada ou le gouvernement, qui d'autre?—devrait faire quelque chose pour prévenir ce genre de pratiques, ce genre de frais déraisonnables qui ont été imposés récemment.

Plus précisément, j'en viens à un autre point, c'est que la Banque du Canada semble avoir perdu son influence sur les taux d'intérêt que peuvent exiger les banques de leurs emprunteurs. Par exemple, les sociétés de fiducie de l'ouest du Canada exigent ou du moins offrent un taux en deçà du taux préférentiel. Il y a cinq ou dix ans, une telle chose aurait été impensable. Cela veut-il dire, Monsieur Crow, que vos taux sont fixés de façon si déraisonnable par rapport au marché réel que même les prêteurs ne vous écoutent plus? Les gens en sont très durement touchés. Ils paient des taux d'intérêt de 15 ou de 14,5 p. 100 lorsque les économistes experts du commerce et de tous les autres facteurs externes aux taux fixés par la banque centrale déclarent qu'ils devraient être beaucoup plus bas. Juste de l'autre côté de la frontière, au Montana et dans le Dakota-Nord, le taux est de 3,5 ou de 4 points plus bas.

Je pose ces questions parce que les institutions, les règles et les influences qui avaient cours ne semblent plus là. Ces gens s'estiment exploités par le système. Ils sont citoyens canadiens de sorte qu'ils ont le droit de s'attendre à un traitement équitable de leur gouvernement, de leur Parlement et de leurs institutions. À leur avis, ce n'est pas ce qui se produit en ce moment. Les premiers ministres des provinces sont venus plus d'une fois à Ottawa exiger du gouvernement fédéral que soient abaissés les taux d'intérêt.

Le président: Sénateur Olson, vous n'étiez pas ici lorsque nous avons énoncé certaines règles de base plus tôt. Notre comité n'est pas ici pour débattre des taux d'intérêt. Ainsi, les questions au sujet du fonctionnement efficace et équitable des banques sont légitimes. Je me borne à vous rappeler que nous avons promis à notre témoin de ne pas lancer de débat sur la situation générale des taux d'intérêt.

Le sénateur Olson: Si ce que j'ai fait jusqu'ici, c'est de lancer un débat, Monsieur le président, alors je m'en excuse. Mais je puis vous affirmer que les gens qui s'attendent que je me fasse leur porte-parole à Ottawa ne s'en excusent pas, car ils souffrent énormément. Si vous souhaitez m'arrêter, alors voilà, faites-le, mais je vous dis que nous avons besoin de réponses à certaines questions que posent les gens. Pourquoi les clients canadiens des banques doivent-ils supporter le fardeau des

[Text]

that are 3.5 or 4 per cent higher than that of our neighbours right across the border? The institutions, Mr. Chairman, are telling us that that is what is happening. I am telling you that those people want to know why. That is all I am asking. Is that not a fair question?

The Chairman: I will ask the witness if he has any response.

Mr. Crow: Thank you, Mr. Chairman. Any prudent financial institution will make provision against doubtful loans, and banks are not alone in making provision against doubtful loans.

Senator Olson: Do you charge one group of customers for losses in another area? That is my question.

Mr. Crow: All institutions or most institutions are in various kinds of business, senator, and one of the general rules for lending institutions is to diversify their lending. One cannot expect all kinds of lending to behave exactly the same at the same point in time.

I should correct an impression, Mr. Chairman, that was, perhaps, left by a question, and that impression is that the Bank of Canada tells banks or any other financial institution what to charge or what to lend. This is certainly not the case. As I pointed out in my opening remarks, the Bank of Canada is neither a regulator nor a supervisor. What one is seeing in terms of the interest rates charged by financial institutions in general—and I do not think we need to limit this to banks but could expand it to include financial institutions in general—is what is called generally “unbundling”. Because of competition, institutions are trying to identify the cost of individual operations.

A number of years ago it was more the tendency to have one general cost that would cover a series of particular kinds of operations on the lending side or on the depositing side. That was also a time when there was no interest rate paid on demand deposits, essentially. Now interest is paid on demand deposits and those rates change. People have to compete for those deposits, so they also have to compete in terms of where they get a return to pay the interest on those deposits. Institutions operate not so much on the level of interest rates but on the spread between the cost of funds to them and what they can lend money for in the market, given their assessment of the risks involved. That is the situation, Mr. Chairman.

Senator Olson: Perhaps I could ask another question, Mr. Chairman. If we are paying the financial institution, be it a bank, trust company or whatever, interest rates of 3.5 or 4 percentage points above rates in the United States, right across the border, what led us to that situation? You are right at the center of what all of these institutions are doing. What do we need to change in our national institutions to correct that imbalance?

Mr. Crow: Mr. Chairman, with your permission, that is a question that has more to do with monetary policy. However, I am happy to answer it.

[Traduction]

prêts consentis au tiers monde? Pourquoi nous demande-t-on de payer des taux d'intérêt supérieurs de 3,5 ou de 4 p. 100 à ce que paient nos voisins de l'autre côté de la frontière? Les institutions nous disent, Monsieur le président, que c'est ce qui se passe. Je vous dis que les gens veulent savoir pourquoi. C'est tout ce que je demande. La question n'est-elle pas honnête?

Le président: Je vais demander au témoin s'il a une réponse à faire.

M. Crow: Je vous remercie, Monsieur le président. Toute institution financière qui se respecte aura des réserves pour la protéger contre des prêts à risque, et les banques ne sont pas les seules à le faire.

Le sénateur Olson: Est-il normal que l'on facture un groupe de clients pour des pertes essuyées dans un autre secteur? Voilà ma question.

M. Crow: Toutes les institutions ou la plupart d'entre elles font affaires dans divers secteurs, sénateur, et l'une des règles générales des institutions de prêt consiste à diversifier leurs prêts. On ne peut s'attendre à ce que les différents genres de prêt se comportent tous de la même façon au même moment.

Monsieur le président, peut-être devrais-je corriger l'impression, laissée par une question. La Banque du Canada n'a rien à voir avec les frais de service et les taux d'intérêt qu'exigent les banques et les autres institutions financières. Comme je l'ai souligné dans ma déclaration préliminaire, le rôle de la Banque du Canada n'est pas de réglementer ni de surveiller. Ce que l'on voit en termes de frais exigés par les institutions financières en général—et je ne pense pas que nous devions limiter ceux-ci aux banques mais que cela s'applique également aux institutions financières en général—est dû à la concurrence; les institutions tentent de calculer le coût des opérations individuelles.

Il y a quelques années, il était plus courant d'avoir un coût global s'appliquant à une série de transactions particulières, que ce soit du côté des prêts ou des dépôts. C'était également l'époque où l'on ne payait presque pas d'intérêt sur les dépôts à vue. Aujourd'hui, les dépôts à vue rapportent de l'intérêt en fonction de taux variables. Les institutions doivent rivaliser pour attirer les déposants, de sorte qu'elles doivent aussi se concurrencer lorsqu'il s'agit d'obtenir un rendement sur l'intérêt payé. Les institutions n'agissent pas tant sur le niveau des taux d'intérêt que sur l'écart entre le loyer de l'argent et ce qu'elles peuvent prêter sur le marché, en fonction de leur évaluation des risques. Voilà ce qui se passe, monsieur le président.

Le sénateur Olson: Peut-être pourrais-je poser une autre question, Monsieur le président. Si nous payons à l'institution financière, qu'il s'agisse d'une banque, d'une société de fiducie ou que sais-je encore, des taux d'intérêt de 3,5 ou de 4 points supérieurs à ceux qui sont exigés aux États-Unis, juste de l'autre côté de la frontière, qu'est-il arrivé? Vous êtes au centre de toutes ces affaires. Que devons-nous changer dans nos institutions nationales pour redresser ce déséquilibre?

M. Crow: Monsieur le président, avec votre permission, cette question relève davantage de la politique monétaire, mais j'aimerais quand même y répondre.

[Text]

Senator Olson: It is your business.

The Chairman: I will allow you to answer it, Mr. Crow, but if you do not want to that is your privilege.

Mr. Crow: I will be brief, if I may, Mr. Chairman. The short-term interest rates in Canada are somewhat higher than those in the United States. This is not in any particular sense an attribution of the banking system. It is an attribution of the economic situation in Canada vis-à-vis in that in the United States and the role of monetary policy.

The foundation of monetary policy in Canada is to fight inflation, to provide Canadians with money they can trust. The fact of the matter is that inflation in Canada has been running at a rapid rate, distinctly higher in terms of the formation of costs in our economy, than in the United States. From that point of view, then, it should not be a total surprise if short-term interest rates here are higher than they are in the United States.

If you look at longer-term interest rates in financial markets, you will see that that spread narrows appreciably, which can be seen as an indication that there is confidence among savers and investors that inflation will be kept under control in Canada. In order to limit inflation, we have to limit the creation of liquidity in the economy. If there is a strong demand for liquidity, the Canadian economy will be badly served by simply pushing it out the door.

Senator Olson: Mr. Chairman, in answer to that, people are being pushed into bankruptcy because they cannot keep up with these rates. That is a very difficult situation for them.

I should like to ask a question regarding the structure of a financial institution. People who live in the extremities of this country, whether it be in the dried-out areas of western Canada or the fishing areas of Atlantic Canada where there is a severe depression, are paying the price for what is happening to real estate prices in downtown Toronto. Do we not have enough ingenuity to get around that problem?

Mr. Crow: Mr. Chairman, in terms of broad monetary policy there has to be one monetary policy for the country; there cannot be several, because we are one financial market. Monetary policy is concerned with monetary expansion, the pace of expansion of credit and demand in the Canadian economy. That is the level at which we operate and at which we have to operate.

If one looks at questions such as subsidizing one group or another, that of course is an interesting and important issue, as is the basis on which the subsidization is put into effect, but that is not a monetary policy operation. It is not an operation for which the Bank of Canada has any authority whatsoever. It is more what might be called a fiscal or budgetary operation.

One can certainly supply all kinds of inducements in the way of loans or other forms to particular regions or industries in the

[Traduction]

Le sénateur Olson: C'est tout de même votre champ d'activité.

Le président: Je ne m'oppose pas à ce que vous répondiez, Monsieur Crow, mais vous pouvez aussi refuser si vous le désirez.

M. Crow: Je serai bref, si vous le permettez, monsieur le président. Les taux d'intérêt à court terme exigés au Canada sont quelque peu élevés que ceux des États-Unis. Le phénomène n'est pas particulièrement le fait du système bancaire. Il s'agit d'une particularité de la situation économique au Canada par rapport à celle des États-Unis et du rôle de la politique monétaire.

La politique monétaire au Canada a pour objectif fondamentale de combattre l'inflation, d'offrir aux Canadiens des devises dans lesquelles ils peuvent avoir confiance. En fait, l'inflation croît à un rythme rapide au Canada, nos coûts croissent beaucoup plus vite qu'aux États-Unis. Il ne faudrait donc pas s'étonner si les taux d'intérêt à court terme d'ici sont supérieurs à ceux des États-Unis.

Si vous examinez les taux d'intérêt à plus long terme ou les valeurs à échéance à mesure qu'ils frappent les marchés financiers, vous constaterez que la fourchette s'amenuise considérablement, indice que les épargnants et les investisseurs sont convaincus que l'inflation sera contrôlée au Canada. Afin de limiter l'expansion de la masse monétaire, nous devons empêcher la création de trop de liquidités dans l'économie. Si la demande de trésorerie est forte, l'économie canadienne ne gagnerait pas à simplement l'éliminer.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, en réponse à ce qui précède, des gens doivent déclarer faillite parce qu'ils ne peuvent payer ces taux d'intérêt. La situation est extrêmement difficile pour eux.

J'aimerais poser une question concernant la structure d'une institution financière. Que ce soit dans les régions frappées par la sécheresse dans l'ouest du Canada ou dans les zones de pêche de l'Atlantique où règne une grave crise économique, les gens doivent faire les frais des aléas de l'immobilier au centre-ville de Toronto. Avons-nous si peu d'ingéniosité que nous ne puissions contourner le problème?

M. Crow: Monsieur le président, il ne peut y avoir qu'une seule politique monétaire pour l'ensemble du pays; il serait impossible d'en appliquer plusieurs puisque nous n'avons qu'un seul marché financier. La politique monétaire vise la croissance de la masse monétaire, le rythme de croissance du crédit et de la demande dans l'économie canadienne. C'est à ce niveau que nous agissons. Il ne pourrait s'en concevoir d'autres.

Une question intéressante et importante a trait à la subvention d'un groupe au détriment d'un autre et pour quelle raison la bonification s'effectue. Par contre, il ne s'agit pas là d'une activité reliée à la politique monétaire. En somme, la Banque du Canada n'a aucun pouvoir à cet égard. Il s'agit plus de ce qu'on pourrait qualifier d'une action budgétaire.

Il est certes possible d'offrir toutes sortes d'incitatifs sous forme de prêts ou d'autres véhicules à des régions ou à des

[Text]

country, but that is not a monetary policy operation and one cannot tell institutions to undertake those kinds of operations. As I indicated earlier, institutions have to borrow their own money in the market.

Senator Olson: Mr. Chairman, I will not pursue this any further. However, we have failed in the structuring of our financial institutions if we have to live with the kind of policy dictated by the Bank of Canada and whomever is responsible for those institutions. Furthermore, the poorer regions of this country are paying the penalties as a result of this policy. If the Governor of the Central Bank of Canada does not understand that, I would hope he would travel around the country more often. There are people in this country who are desperate because no amendments have been made to the kind of policy I have previously laid out.

The Chairman: I thought we might manage to escape this, but when Senator Olson entered the room I expected that something like this might happen.

Senator Olson: You know who I represent, don't you?

Senator Simard: Senator Olson, we should play by the same rules.

Senator Olson: You can play by any rules you like, but I play by the rules that my people tell me. I have no purpose in Ottawa other than to present the views of the people that I represent. Mr. Crow needs to hear that occasionally.

Senator Simard: But we play by the rules.

The Chairman: Honourable senators, you have carried out your role very nicely to show the people present that this is a very lively body.

Mr. Crow, we are happy to have had direction from you on this subject. We would have liked an indication that tomorrow interest rates might change, but that is not the purpose of our gathering today.

Many of the views which you have drawn to our attention will have a significant bearing on decisions that will be made by this committee. We thank you most sincerely, Mr. Crow, and wish you success in the difficult role that you are playing in trying to balance the various needs of this country. Thank you very much.

Our next witness is Mr. Bérard. I am happy to welcome an important personage in the financial community of Canada in the person of Mr. André Bérard, Chief Executive Officer, National Bank of Canada. With him is Mr. Richard Carter, Vice-President and Chief Economist.

Our general procedure is to have you make an opening statement, and then you will be subjected to whatever questions honourable senators may have. Please proceed.

M. André Bérard, chef des opérations, Banque nationale du Canada: Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs. Le débat entourant les questions de la propriété et des pouvoirs conférés aux banques à charte fédérale soulève de nombreuses tensions entre les deux paliers de gouvernement

[Traduction]

industries particulières du pays, mais ce n'est pas un exercice de politique monétaire et on ne peut ordonner aux institutions d'entreprendre ce genre de transactions. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les institutions doivent emprunter leur argent sur le marché.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je n'irai pas plus loin. Cependant, j'estime que nous avons mal structuré nos institutions financières si nous devons vivre avec le genre de politique que dicte la Banque du Canada et quiconque est chargé de ces institutions. De plus, les régions plus pauvres du pays font les frais des résultats de cette politique. Si le gouverneur de la banque centrale du Canada ne comprend pas, j'ose espérer qu'il voyagera plus souvent au pays. Certains Canadiens vivent une situation désespérée pour la simple raison qu'aucun changement n'a été fait à la politique que j'ai exposée.

Le président: Je croyais que nous arriverions à éviter ceci, mais quand le sénateur Olson est arrivé dans la salle, je m'attendais à quelque chose du genre.

Le sénateur Olson: Vous savez qui je représente, je pense?

Le sénateur Simard: Sénateur Olson, nous devrions tous suivre les mêmes règles.

Le sénateur Olson: Vous pouvez suivre les règles du jeu que vous voulez. Moi, je suis les règles fixées par ceux que je représente. Présenter leur vues est ma seule raison d'être à Ottawa. M. Crow a besoin qu'on le lui rappelle à l'occasion.

Le sénateur Simard: Mais nous respectons les règles.

Le président: Honorables sénateurs, vous avez admirablement prouvé à l'assistance qu'on ne s'ennuie pas ici.

Monsieur Crow, c'est un plaisir d'avoir pu bénéficier de vos conseils sur le sujet. Nous aurions aimé entendre que les taux d'intérêt sont appelés à changer, mais ce n'est pas pour cela que nous sommes réunis ici aujourd'hui.

Bon nombre des vues que nous avez exposées auront beaucoup d'influence sur les décisions que nous prendrons. Recevez nos remerciements les plus sincères, monsieur Crow, et permettez-moi de vous souhaiter beaucoup de succès dans le rôle difficile que vous êtes appelé à jouer pour équilibrer les divers besoins de ce pays. Je vous remercie beaucoup.

Notre prochain témoin est M. Bérard. Je suis heureux d'accueillir une personnalité du milieu financier canadien en la personne de M. André Bérard, chef des Opérations, Banque Nationale du Canada. Il est accompagné de M. Richard Carter, vice-président et économiste en chef.

Nous demandons habituellement au témoin de faire une déclaration préliminaire, puis de répondre aux questions que lui poseront les honorables sénateurs. Monsieur Bérard, vous avez la parole.

Mr. André Bérard, Chief, Operations, National Bank of Canada: Thank you, Mr. Chairman and Honourable Senators. The debate over ownership of federally-chartered banks and the broadening of their powers has created considerable tension between the two levels of government and among the major players in the Canadian financial system.

[Text]

ainsi qu'entre les principaux intervenants du système financier canadien.

Comme banque à charte fédérale dont les opérations sont largement situées au Québec, la Banque nationale du Canada se trouve au coeur du débat actuel. C'est en raison de cette situation particulière qui la caractérise que la Banque nationale désire offrir son point de vue au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Trois sujets méritent une attention spéciale. Premièrement, la dispersion de la propriété des institutions fédérales est requise pour assurer le contrôle canadien du système financier et limiter les conflits d'intérêt.

Deuxièmement, si les provinces permettent la concentration de la propriété des institutions financières sous leur juridiction, elles devraient être tenues responsables de l'assurance des dépôts de ces institutions.

Finalement, l'exemple du Québec témoigne qu'à certaines conditions, le décloisonnement peut procéder beaucoup plus rapidement qu'on le pense.

La Banque nationale a participé activement aux travaux de l'Association des banquiers canadiens et appuie sans réserve les recommandations de l'Association concernant la propriété des institutions financières à charte fédérale et l'extension des pouvoirs conférés aux banques.

Sans vouloir élaborer indûment sur les conclusions du mémoire de l'Association, il ne fait aucun doute que si le gouvernement fédéral permet la concentration de la propriété de plus de 10 p. 100 des actions des banques à charte de type A, il ouvre toute grande la porte au contrôle étranger des principales institutions financières canadiennes. C'est un secret de Polichinelle que l'attrait des banques canadiennes pour des acheteurs étrangers est limité par l'impossibilité d'en contrôler la propriété. Avec la clause de «traitement national» incorporée dans l'accord de libre-échange avec les États-Unis, il sera très difficile d'instaurer des mesures discrétionnaires qui limiteront la propriété américaine. La limite de 10 p. 100 applicable à toutes les institutions financières de juridiction fédérale demeure une approche légitime et efficace pour promouvoir la propriété canadienne.

Les banques à charte fédérale font partie du patrimoine de tous les Canadiens et les exposer à la propriété étrangère remet en cause la capacité du gouvernement fédéral d'influencer l'environnement financier des Canadiens. Dans la plupart des pays industrialisés, les institutions bancaires sont protégées contre la propriété étrangère. Le gouvernement canadien ne doit pas faire exception et soumettre à l'enchère internationale les assises financières de son système économique.

Les banques canadiennes ont des responsabilités face à leurs actionnaires, leurs déposants et tous les Canadiens par le biais des organismes fédéraux qui les réglementent. Il est difficile de croire que les déposants et les actionnaires canadiens seront mieux servis par une banque dont le propriétaire est une corporation américaine qui n'aura pas le même attachement aux différentes régions de notre vaste pays.

Les autorités gouvernementales n'auront certes pas la même influence sur les gestionnaires d'une banque contrôlée par des propriétaires étrangers. D'autant plus que ce contrôle serait

[Traduction]

The National Bank of Canada, as a Canadian federally-chartered bank whose main base of operations is in Quebec, finds itself at the heart of the present debate. It is because of this unique position that the National Bank wishes to present its point of view to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce.

Our comments will focus on three points. First, federal institutions must be widely held to ensure Canadian control of the financial system and to limit conflict of interest.

Second, if the provinces allow concentration of ownership, they should be made responsible for deposit insurance.

Finally, Quebec's example shows that deregulation can proceed rapidly if certain conditions are met.

The National Bank has been an active participant in the work of the Canadian Bankers Association and wholeheartedly supports the CBA's recommendations concerning ownership of and broader powers for banks.

Without elaborating unduly upon the conclusions of the CBA's brief, there is no doubt that if the federal government raised the 10 per cent ownership limit for Schedule A chartered banks, it would be throwing the doors wide open to foreign control of Canada's major financial institutions. It is no secret that Canadian banks are less attractive to foreign buyers because it is impossible for them to have a controlling stake. With the "national treatment" clause in the Free Trade Agreement with the United States, it will be very difficult to introduce discretionary measures limiting U.S. ownership. The 10 per cent limit applicable to all federally-regulated financial institutions is still a legitimate and effective approach to promoting Canadian ownership.

The federally-chartered banks are part of the heritage of all Canadians; exposing them to foreign ownership calls into question the extent to which the federal government would be able to influence Canada's financial environment. In most industrialized countries, banking institutions are protected against foreign control. The Canadian government must not make itself the exception and put the financial bases of its economic system on the international auction block.

Canadian banks are accountable to their shareholders and depositors, and to Canadians as a whole through the federal regulations which govern them. It is hard to believe that the interests of Canadian depositors and shareholders would be better served by a bank owned by a U.S. corporation that lacks the same attachment to the different regions of our country.

Moreover, government authorities will most certainly have less influence on banks controlled by foreign interests, especially when control would sometimes be held by commercial

[Text]

parfois détenu par des corporations commerciales, dont les objectifs propres s'avèreraient différents de ceux du gouvernement fédéral en matière de stabilité et de sécurité du système financier canadien.

Les propriétaires de nos banques sont des milliers de Canadiens qui, directement ou indirectement, bénéficient de leur rentabilité. En permettant une plus grande concentration de la propriété, le gouvernement contribuerait à une plus grande concentration de la richesse au Canada et limiterait la capacité de tous les Canadiens à participer à la prospérité de leurs institutions financières.

On prétend que la concentration de la propriété facilite l'accès au capital. Cela est vraisemblable pour les petites entreprises mais si on considère les grandes sociétés de fiducie canadiennes, il est évident que l'accès au capital action n'a pas été un frein à leur expansion.

On a également suggéré que la concentration de la propriété assurerait un dynamisme et une efficacité accrue aux institutions canadiennes. On ne peut cependant tirer cette conclusion lorsque des corporations industrielles et commerciales, dont la propriété est aussi diffuse que celle d'une banque, en viennent à contrôler une institution financière. Il est difficile de croire que les gestionnaires de telles corporations, qui poursuivent d'autres objectifs que la rentabilité et la stabilité du système financier, sauront insuffler une vitalité nouvelle à nos institutions.

Si on cherche des explications au dynamisme de certaines institutions financières, il faut noter les écarts de réglementation qui les séparent des banques à charte. Par exemple, la Banque nationale serait nettement plus dynamique si, comme certaines fiducies et caisses d'épargne et de crédit, elle pouvait s'exempter des réserves statutaires, éviter les taxes sur le capital, profiter d'un taux d'imposition réduit sur les profits, acquérir des compagnies non-financières ou encore offrir des services fiduciaires, d'assurances et de courage immobilier. Dans certains cas, le très grand dynamisme des fiducies s'est également traduit par des faillites retentissantes lorsque les organismes de réglementation ne se sont pas assurés du respect des normes strictes de prudence financière.

The limits imposed on ownership of Canadian banks make it possible to reduce the conflicts of interest that may occur between a commercial or industrial company and a financial institution. This protection is backed by strict regulations governing self-dealing. It is this dual protection which gives the major Canadian chartered banks their stability and soundness. If we claim that we can do without the one type of protection and rely exclusively on the other, we are exposing the financial system to a higher degree of risk.

The ownership limits represent an efficient way for the federal government to reduce conflicts of interest. If the monitoring of transactions is to be effective, it calls for a much more onerous supervisory mechanism. One need look no further than the recent bankruptcies among provincial trust companies, which could have been avoided had government controls been more stringent and more strictly enforced. Furthermore, pro-

[Traduction]

corporations whose own objectives are different from the federal government's when it comes to the safety and stability of the Canadian financial system.

Our banks are owned by thousands of Canadians, who directly or indirectly benefit from their profitability. By allowing greater concentration of ownership, the government would be contributing to a greater concentration of wealth in Canada and limiting the ability of all Canadians to share in the prosperity of their financial institutions.

It is claimed that concentration of ownership will facilitate access to capital. This might be true for small businesses, but for the big Canadian trust companies, access to capital is not a problem.

It has also been suggested the concentration of ownership would make Canadian institutions more aggressive and more efficient. This conclusion can definitely not be drawn when the majority shareholder is a commercial or industrial corporation which is as widely held as a bank. The management of such a corporation certainly has other priorities than ensuring the vitality and stability of the financial system.

To find out why some financial institutions are more dynamic than others, one should note the differences between the regulatory framework which governs them and that which governs the banks. For example, the National Bank would be more dynamic if, like some trust companies and credit unions, it did not have to keep statutory reserves or pay capital taxes, enjoyed a lower tax rate on its earnings, or could purchase non-financial corporations and offer fiduciary, insurance and real estate brokerage services. In some instances, the great dynamism of the trust companies has also culminated in spectacular bankruptcies when the regulatory authorities have not ensured compliance with strict standards of financial prudence.

Les limites imposées à la propriété des banques canadiennes permettent de réduire les conflits d'intérêts susceptibles de se produire entre une entreprise commerciale ou industrielle et une institution financière. Cette protection est étayée par des règlements très stricts concernant les opérations d'initiés. Les grandes banques à charte canadiennes tirent leur stabilité et leur santé financière de cette double protection. En clamant que nous pouvons nous passer d'un genre de protection et nous fier uniquement à l'autre, nous exposons le système financier à des risques beaucoup plus élevés.

Les restrictions qui visent la propriété sont un moyen efficace pour le gouvernement fédéral de réduire les conflits d'intérêts. Pour être efficace, la surveillance des transactions exige un suivi beaucoup plus coûteux. Il n'est pas besoin d'aller bien loin pour illustrer ce point: rappelons-nous les récentes faillites de fiducies provinciales qui auraient pu être évitées si le gouvernement avait exercé un contrôle plus rigoureux et avait mieux appliqué les règlements. Par ailleurs, les gouverne-

[Text]

vincial governments might well be more demanding in terms of regulation if they had the responsibility of deposit insurance.

Part of the current problem is that the provinces allow concentration of trust company ownership in the hands of industrial and commercial corporations. Apparently the federal government either has to give in on ownership standards, or see trust companies apply for less exacting provincial charters instead. If, like Quebec, the other provinces had to bear the risks of provincial legislation through deposit insurance, the result would be less risk. The provinces would opt for stricter controls if they had to deal with the consequences of concentration of ownership.

Quebec is something of a leader in the area of ownership, and, in this regard, three important points should be noted: First, Quebec is solely responsible for its deposit insurance system, and, if conflicts of interest lead to bankruptcies, the provincial government or depositors must bear the costs. The same cannot be said of the other provinces, which can use the Canada deposit insurance system. Whereas it would be rash to claim that a definite cause and effect relationship exists here, it is not surprising that the bankruptcies that afflicted the financial sector in recent years all occurred in provinces other than Quebec. Second, the "national treatment" clause in the Free Trade Agreement explicitly excludes provincial laws and regulations. The dilemma of Canadian ownership and concentration is thus less of an issue at the provincial level. While allowing concentration of ownership, the provinces could use other mechanisms to ensure Canadian ownership more easily than Ottawa could.

Finalement, il faut rappeler que plusieurs institutions financières québécoises sont inaliénables. Qu'il s'agisse des mutuelles d'assurances, de la Caisse de dépôt et de placement ou du Mouvement Desjardins, le contrôle québécois des institutions financières est pratiquement assuré. Il est compréhensible que le gouvernement du Québec permette à ces institutions de contrôler en aval des entreprises commerciales ou financières, alors qu'en amont la propriété québécoise est garantie. Le gouvernement fédéral peut suivre indirectement la même stratégie en imposant la règle du 10 p. 100 à toutes les institutions financières à charte fédérale.

Possédant sa principale place d'affaires au Québec, la Banque nationale du Canada, plus que toute autre banque canadienne, doit faire face aux iniquités du système actuel. Notre principal concurrent est le Mouvement Desjardins, qui agit depuis longtemps dans les marchés interdits aux banques à charte.

En fait, le Mouvement Desjardins possède toutes les caractéristiques des banques universelles européennes, à cette exception près qu'il s'agit d'une coopérative dont la propriété est encore plus diffuse que celle des banques à charte canadiennes.

On brandit l'épouvantail de la concentration qui résulterait de l'incursion des banques dans le domaine de l'assurance. Vous avez entendu les représentants de cette industrie vous

[Traduction]

ments provinciaux pourraient bien relever les exigences de leur réglementation si c'était eux qui devaient assurer les dépôts.

Le problème actuel est causé en partie par le fait que les provinces permettent la concentration de la propriété des fiducies entre les mains d'intérêts industriels et commerciaux. Le gouvernement fédéral a le choix, semble-t-il, de céder sur le front des normes de propriété ou de voir les fiducies demander une charte provinciale, dont les exigences sont moindres. Si, comme au Québec, les autres provinces devaient assumer les risques de la législation provinciale en assurant les dépôts, le résultat serait un risque bien moindre. Les provinces opteraient pour un resserrement des contrôles si elles devaient assumer les conséquences de la concentration de la propriété.

Le Québec fait figure de pionnier dans le domaine de la propriété et, à cet égard, il serait important de noter trois points: tout d'abord, le Québec est seul responsable de son régime d'assurance-dépôts et, si un conflit d'intérêt entraîne une faillite, ce sont les déposants ou le gouvernement provincial qui doivent en assumer le coût. On ne peut dire la même chose des autres provinces, qui peuvent faire appel au régime d'assurance-dépôts du Canada. Ce serait aller trop loin que de dire qu'il y a eu lien de cause à effet ici. Pourtant, il n'y a pas lieu de s'étonner que les faillites qui ont sévi dans le secteur financier au cours des quelques dernières années se sont toutes produites ailleurs qu'au Québec. Par ailleurs, la clause de «traitement national» que prévoit l'Accord du libre échange exclut de façon explicite les lois et règlements provinciaux, de sorte que le dilemme de la propriété et de la concentration canadienne a beaucoup moins d'importance au niveau provincial. Tout en permettant une concentration de la propriété, les provinces auraient d'autres recours qui leur permettraient de garantir une propriété canadienne plus facilement qu'Ottawa ne pourrait le faire.

Finally, it should be remembered that many Quebec-based financial institutions are inalienable. Whether we are talking about the mutual insurance companies, the Caisse de Dépôt et de Placement or the Mouvement Desjardins, Quebec's control of financial institutions is practically a given. It is understandable, then, that the Quebec government allows these institutions to have downstream control of commercial or financial corporations, with Quebec's ownership guaranteed upstream. The federal government could indirectly follow the same strategy by imposing the 10 per cent rule on all federally-chartered financial institutions.

Because its main place of business is in Quebec, the National Bank of Canada is more affected by the inequities of the present system than any other Canadian bank. The Mouvement Desjardins, the Bank's main competitor in Quebec, enjoys powers that are denied the banks.

In fact, the Mouvement Desjardins has all the characteristics of a European universal bank, except that it is a cooperative whose ownership is even more widely held than that of the Canadian chartered banks.

There has been much talk about the dangers of concentration should the banks enter the insurance field. You have heard representatives of this industry say that the banks would

[Text]

dire que les banques s'approprieraient rapidement des parts de marché. N'est-ce pas là le témoignage le plus éloquent de l'efficacité accrue qui résulterait d'une plus grande concurrence? On ne peut avoir un poids deux mesures. Les gains de parts de marché ne peuvent à la fois être un signe d'efficacité lorsque les fiducies progressent au détriment des banques dans le dépôt à terme et un présage de concentration du système financier si les banques progressent dans la distribution de l'assurance.

La solution aux problèmes actuels paraît assez évidente. Au niveau de la propriété, la règle de 10 p. 100 doit être généralisée à l'ensemble des institutions financières à charte fédérale car c'est la seule façon de sauvegarder la propriété canadienne dans le contexte de l'accord de libre-échange avec les États-Unis.

S'il existe véritablement des vertus à la concentration de la propriété pour les fiducies, laissons-les utiliser des chartes provinciales à cette fin. Les provinces pourront conserver la propriété canadienne des fiducies à charte provinciale en limitant de façon discrétionnaire l'accès à la propriété par des intérêts étrangers.

Cependant, pour éviter que la concentration de la propriété conduise aux abus qui furent observés ces dernières années, les provinces devraient assumer entièrement l'assurance-dépôt des institutions de charte provinciale, comme c'est le cas au Québec.

Pour conclure, nous sommes d'avis que le mouvement vers les banques universelles est inéluctable. Nous avons au Canada une seule banque universelle, le Mouvement Desjardins, dont l'expansion témoigne du succès de cette forme d'organisation. Cependant, les iniquités occasionnées par l'écart grandissant entre les pouvoirs conférés aux institutions provinciales et fédérales sont inacceptables. Si on désire que les institutions financières canadiennes puissent tirer leur épingle du jeu sur le marché international, il faut permettre l'intégration du marché financier et non son morcellement. À ce titre, les banques à charte fédérale doivent obéir au législateur toute la latitude possible pour concurrencer sur un même pied les institutions bancaires ou quasi-bancaires détenant une charte provinciale. Je vous remercie, monsieur le président.

The Chairman: Your statement is certainly provocative, and we appreciate it very much. You have drawn to our attention how Quebec has handled this problem in a reasonable way, yet you point out that in Quebec the Movement Desjardins, probably as a result of policies of that provincial government, has become a very powerful competitor for you and has provided some exceptional services for the people of Quebec. How do you relate the two insofar as your dealings are concerned?

Mr. Bérard: We are talking about two different subjects here—one being a level playing field and the other being the burden of insurance. I said in my presentation that banks should have the same power as their competitors, even if they are provincially chartered. That is part of the level playing field. When I talk about insurance, I am saying that since the province can encourage close ownership and do whatever it wants with financial institutions, it should bear the burden of

[Traduction]

speedily appropriate market share. But is this not the most eloquent proof that greater competition leads to greater efficiency? We cannot have a double standard, one for the banks, and one for the other three pillars. A gain in market share cannot be viewed as a sign of efficiency when trust companies make progress at the banks' expense in term deposits, and as a dire omen of financial system concentration if the banks make progress in distributing insurance.

The solution to the present problems seems fairly clear. As regards ownership, the 10 per cent rule must be applied across the board to all federally-chartered financial institutions, as this is the only way to safeguard Canadian ownership in the context of the Free Trade Agreement.

If concentration of ownership truly offers advantages for the trust companies, then let them use provincial charters for this purpose. The provinces can maintain Canadian ownership of provincially-chartered trust companies by imposing a discretionary limit on access to ownership by foreign interests.

However, to prevent ownership concentration from leading to the abuses observed in recent years, the provinces should assume full responsibility for insuring the deposits of provincially-chartered institutions, as is the case in Quebec.

In conclusion, it is our opinion that the trend toward universal banks is inevitable. In Canada, we have only one universal bank, the Mouvement Desjardins, whose expansion is ample proof of its success. Yet the inequities caused by the growing divergence between the powers granted to provincial and federal institutions is unacceptable. If we want Canadian financial institutions to hold their own on global markets, then we must aim at integrating the financial market, not fragmenting it. For this reason, the federally-chartered banks must prevail upon the legislature for as much latitude as possible so that they can compete on an equal footing with the provincially-chartered banking institutions and near-banks. I thank you, Mr. Chairman.

Le président: Votre déclaration donne certainement matière à réflexion, et nous vous en savons gré. Vous avez attiré notre attention sur la façon dont le Québec a réglé le problème de façon raisonnable. Pourtant vous soulignez qu'au Québec, le Mouvement Desjardins, probablement sous l'effet des politiques de ce gouvernement, représente maintenant un très grand compétiteur et qu'il a assuré des services exceptionnels aux Québécois. Comment conciliez-vous les deux, dans la mesure où vos transactions sont concernées?

M. Bérard: Nous parlons de deux choses tout à fait différentes ici—d'une part, des règles du jeu iniformes et, d'autre part, l'assurance-dépôts. J'ai dit dans ma présentation que les banques devraient avoir les mêmes pouvoirs que leurs compétiteurs, même si ceux-ci sont de charte provinciale. Cela fait partie de l'uniformisation des règles du jeu. Par contre, lorsqu'il est question d'assurance, puisque la province peut encourager une concentration de la propriété et faire ce qu'elle

[Text]

insuring those institutions and not share that liability with institutions that are not federally chartered. So insurance on deposits is one aspect of the situation and the level playing field is the other aspect.

The Chairman: Why is it, then, that the provinces, other than Quebec, have stayed away from deposit insurance if it would be so helpful for their own provincially incorporated financial institutions? No one else seems to want to get into that business.

Mr. Bérard: I do not think that it would be helpful for the provinces per se to get into that business. Certainly it would change their approach on the kinds of financial institutions they would wish to support. What they have now is the best of both worlds. They can have whatever type of financial institution they may wish and exercise whatever level of control they wish, relaxed or close, over those institutions, and the bill is paid by the Canada Deposit Insurance Corporation. It would put additional responsibility on the provinces if they had to provide their own insurance and, at the same time, force them to exert a closer watch of their financial institutions. Quebec decided to have its own type of financial institutions so, at least, it is willing to take the risk.

The Chairman: Of course, by law, chartered banks have to be federally-incorporated institutions. Would you go so far as to say that provinces should have the right to charter banks?

Mr. Bérard: They have the right to create whatever financial institutions they wish.

The Chairman: I am speaking of a Class "A" bank.

Mr. Bérard: They are not allowed to do that, and they should not be allowed to do that. I think Class "A" banks should remain federally chartered but that they should be given the powers that provincially-chartered institutions have.

The small number of Class "A" banks in this country, closely monitored by the Superintendent of Financial Institutions and also by the Bank of Canada have served this country very well. We are a small country with a small number of banks. They are, to a great extent, smaller than a number of international competitors. Having said that, we are still one of the best risks in the world. The system has proven itself.

Senator Kirby: I have some difficulty with the witness's logic. If I reduce your argument to a series of logical points, your first point which you made in your statement and in response to the chairman was that the level playing field argument requires that banks be given the same powers as their competitive financial institutions in a province. In your case, you were talking specifically about le Mouvement Desjardins and specifically about selling insurance. Am I correct in that?

Mr. Bérard: That is one of the additional powers we are looking for.

Senator Kirby: You argue, in effect, for the level playing field, yet can you explain why you want the level playing field in every area except the ownership area? You then proceed to

[Traduction]

veut des institutions financières, elle devrait assumer le fardeau d'assurer ces institutions qui n'ont pas de charte fédérale. En somme, l'assurance-dépôts est un élément de la situation et l'uniformisation des règles du jeu, l'autre.

Le président: Pourquoi donc les provinces autres que le Québec se sont-elles tenues à distance de l'assurance-dépôts si celle-ci pouvait être aussi utile à leurs propres institutions financières? Personne d'autre ne semble vouloir se lancer dans ce secteur.

M. Bérard: Je ne pense pas qu'il soit utile pour les provinces de se lancer dans ce secteur. Certes, leur optique serait modifiée quant au genre d'institution financière qu'elles voudraient appuyer. Elles bénéficieraient actuellement du meilleur des deux mondes. Elles peuvent avoir le type d'institution financière qu'elles souhaitent et exercer le contrôle désiré, qu'il s'agisse de le relâcher ou de le resserrer. La facture est payée par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les provinces seraient plus responsables si elles devaient fournir leur propre assurance et, en même temps, surveiller de plus près leurs institutions financières. Le Québec a décidé de se doter de ses propres institutions financières, donc, il est au moins disposé à courir le risque.

Le président: La loi, bien sûr, exige que les banques à charte doivent être des institutions constituées au niveau fédéral. Iriez-vous jusqu'à dire que les provinces devraient avoir le droit de constituer des banques à charte?

M. Bérard: Elles ont le droit de créer les institutions financières qu'ils leur plaira de créer.

Le président: Je parle des banques de l'Annexe A.

M. Bérard: Elles n'ont pas ce droit, et elles ne devraient pas l'avoir. Je crois que les banques de l'Annexe A devraient continuer d'être des institutions à charte fédérale, mais qu'elles devraient avoir les pouvoirs conférés aux institutions à charte provinciale.

Nous avons au Canada un petit nombre de banques de l'Annexe A, qui sont surveillées de près par le Surintendant des institutions financières ainsi que par la Banque du Canada, et elles ont très bien servi le pays. Nous sommes un petit pays avec un petit nombre de banques. La grande majorité d'entre elles sont plus petites que plusieurs de leurs concurrentes internationales. Cela étant dit, nous sommes toujours un des meilleurs risques au monde. Le système a fait ses preuves.

Le sénateur Kirby: J'ai certaines difficultés à suivre la logique du témoin. J'aimerais faire une synthèse de la logique de votre argument. D'abord, dans votre présentation et en réponse au président, vous avez dit que les banques, pour être sur un pied d'égalité, doivent avoir les mêmes pouvoirs dans une province que les institutions financières qui les concurrencent. Dans votre cas, vous avez fait allusion particulièrement au Mouvement Desjardins et à la question de la vente de l'assurance. Ai-je raison?

M. Bérard: C'est un des pouvoirs additionnels que nous demandons.

Le sénateur Kirby: Vous proposez des règles du jeu équitables, mais pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous voulez être sur un pied d'égalité dans tous les domaines sauf la pro-

[Text]

argue that the 10 per cent rule, which is a federal rule, is an ownership rule that ought to prevail federally. You argue that, in part, on the basis that it will avoid major Canadian banks becoming foreign owned. I am wondering why you single that one area out of the argument for the provinces, in effect, having a level playing field.

Mr. Bérard: I am afraid I do not follow your question.

Senator Kirby: I also had trouble with your argument. Your argument says that banks ought to be treated the same and ought to have the same powers as their competitors who are regulated provincially. I understand that argument. My question is: Why, when it comes to the ownership issue, do you not follow that same logic and say, if you can have concentrated ownership in the provinces you ought to have concentrated ownership federally?

Mr. Bérard: It is because I strongly believe that when you live in an industry where the leverage is among the highest in the world, where liabilities are 20 times equity you must, for better control, better standards and better market discipline, have broad ownership.

Senator Kirby: Why does that not apply to major trust companies which are provincially regulated? Why does the same argument not apply to those institutions?

Mr. Bérard: I think the same argument does apply to those institutions but I do not think we have control over what type of institutions the provinces wish to have. If they wish to have large trust companies with close ownership, then let them pay for it.

Senator Kirby: I understand your comment regarding deposit insurance. I understand you would then say to the large federally-chartered trust companies: "If you want to remain federally chartered and be a member of the CDIC then, in fact, you have to be widely held." That is to say, you would use the CDIC as the lever to give these institutions a trade-off between widely held versus closely held on one hand and CDIC and not CDIC on the other.

Mr. Bérard: CDIC would be one of the instruments available to companies that will respect the rules and I think the rules should include wide ownership. Yes, you are right.

Senator Kirby: As an old negotiator, I am not necessarily opposed to making someone an offer he cannot refuse. It is in that context that you would use CDIC. It seems to me that that raises two questions for you. The first is: Some of the large trust companies told us that, faced with federal rules they did not like, they would simply provincialize. That is to say, they would give up their federal charters and take out provincial charters. How does that solve your problem because then Canada Trust, Montreal Trust and Royal Trust would not be subject to the level playing field you have talked about but subject to provincial regulation. How do we deal with that?

[Traduction]

priété? Vous indiquez, ensuite, que la règle des 10 p. 100, une règle fédérale concernant la propriété, devait être appliquée au niveau fédéral. Votre argumentation se fonde, en partie sur l'idée que cela empêchera les grandes banques canadiennes de devenir la propriété d'intérêts étrangers. Je me demande pourquoi vous avez soustrait ce domaine de l'argument que les provinces doivent établir des règles du jeu équitables.

M. Bérard: Malheureusement, je ne comprends pas votre question.

Le sénateur Kirby: J'ai également eu de la difficulté à suivre votre argument. Vous dites que les banques devraient être soumises au même régime et avoir les mêmes pouvoirs que leurs concurrentes qui sont réglementées au niveau provincial. Je comprends cet argument. Je me demande alors pourquoi vous ne le suivez pas jusqu'au bout pour dire au sujet de la propriété, que si vous permettez une propriété restreinte au niveau provincial, pourquoi ne pas l'avoir au niveau fédéral.

M. Bérard: C'est parce que j'estime que dans une industrie où le levier financier atteint un des plus hauts niveaux au monde et où le passif excède de 20 fois l'avoir, la propriété dispersée est nécessaire pour assurer un meilleur contrôle, de meilleures normes et une meilleure discipline du marché.

Le sénateur Kirby: Pourquoi cet argument ne s'applique-t-il pas aux grandes sociétés fiduciaires qui sont réglementées au niveau provincial? Pourquoi cela ne s'applique-t-il pas à ces institutions-là?

M. Bérard: Je crois qu'il s'applique aussi à ces institutions, mais nous n'avons pas de contrôle sur les types d'institutions qu'elles veulent avoir. Si elles veulent avoir des grandes sociétés fiduciaires à propriété restreinte, qu'elles en assument le coût.

Le sénateur Kirby: Je comprends votre idée au sujet de l'assurance-dépôt. Vous diriez aux grandes fiducies à charte fédérale: «Si vous voulez conserver votre charte fédérale et être assurée par la Société d'assurance-dépôts du Canada vous devez disperser la propriété.» C'est-à-dire que, la SADC vous donnerait une prise sur les institutions. Soit qu'elles dispersent la propriété et bénéficient de la SADC, soit qu'elles ont une propriété restreinte et ne participent pas à la SADC.

M. Bérard: La SADC serait un des avantages dont bénéficieraient les compagnies qui se conforment aux règles, et je crois que les règles devraient effectivement exiger une propriété dispersée.

Le sénateur Kirby: Comme vieux négociateur, je ne m'oppose pas d'emblée à l'idée de faire à quelque'un une offre qu'il ne saurait refuser. C'est de cette manière que vous vous serviriez de la SADC. Il me semble que cela soulève deux questions. Premièrement, certaines des grandes fiducies nous ont dit que si le fédéral adoptait des règles qui n'étaient pas à leur gré, elles se reconstitueraient tout simplement au niveau provincial. En d'autres mots, elles renonceraient à leur charte fédérale et se doteraient de chartes provinciales. Comment est-ce que cela résout votre problème? Les sociétés Canada Trust, Montreal Trust et Royal Trust ne seraient pas alors assujetties aux règles du jeu équitables dont vous avez parlé, mais à la réglementation provinciale. Comment réagir à cela?

[Text]

Mr. Bérard: I think the provinces would have to deal with that problem because they would have to insure those institutions. If they have to do that, I would not be surprised to see the governing rules for those institutions change.

Senator Kirby: Outside of Quebec?

Mr. Bérard: Yes.

Senator Kirby: In light of what we hear will be the forthcoming granting of an operational licence to American Express, and in light of your comments on the cross-ownership issue, what is your reaction to that licence and what, if anything, do you think public policy ought to do to deal with it?

Mr. Bérard: The American Express situation touches many subjects, the first of which is the level playing field. American Express has financial power we do not have.

Senator Kirby: Could you expand on that?

Mr. Bérard: American Express can distribute, through its credit cards, all kinds of products that we are not allowed to distribute. They are in the insurance business. They could use their credit cards to sell insurance, to sell mortgage loans or to sell all kinds of things.

American Express wants to be in Canada because they have access to consumers through their credit cards. They can offer a wide range of products through those credit cards and there is no way we will be able to cope with that because we are not allowed to deal in those products.

The second issue is: Do we in Canada really want a financial system where the ownership would be in the hands of a foreign corporation? Do we really feel we would be able to maintain the same market discipline in that sometimes the Bank of Canada has to exercise influence on foreign banks and associations to make sure that Canadian rules are respected? Will the bank be able to enforce that with the same ease? I am afraid that if we open foreign ownership to non-banks, it will become increasingly difficult for regulators in Canada to assure market discipline.

I have two concerns about American interests.

Senator Kirby: One is the level playing field issue and the other is allowing non-financial institutions into the banking business. On your second point, I assume you would have the same concern about a non-financial Canadian institution getting into the financial services sector.

Mr. Bérard: Yes, but to a lesser extent because at least with a Canadian non-financial institution we can communicate much more easily. I am still against it but I think non-bank foreign ownership is even worse.

Senator Kirby: You apply the same logic to trust companies as well as banks and, therefore, you are opposed, I gather, to

[Traduction]

M. Bérard: Je crois que les provinces auraient à se pencher sur ce problème, parce qu'il leur incomberait d'assurer ces institutions. Si elles sont tenues de le faire, il ne me surprendrait pas de voir changer les règles qui régissent ces institutions.

Le sénateur Kirby: À l'extérieur du Québec?

M. Bérard: Oui.

Le sénateur Kirby: À la lumière de ce que nous avons entendu soit, que l'American Express recevra bientôt un permis, et étant donné vos commentaires au sujet de la propriété réciproque, quelle est votre réaction à l'octroi de ce permis et, s'il y a lieu d'élaborer une politique face à ce sujet, qu'est-ce qu'elle devait être?

M. Bérard: La situation de l'American Express touche plusieurs domaines, dont la première est la question des règles du jeu équitables. L'American Express a des pouvoirs financiers que nous n'avons pas.

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous nous fournir des détails?

M. Bérard: L'American Express peut se servir de ses cartes de crédit pour distribuer toutes sortes de produits que nous n'avons pas le droit de distribuer. Ils sont dans les assurances. Ils pourraient utiliser les cartes de crédit pour vendre de l'assurance, des prêts hypothécaires ou toutes sortes de produits.

L'American Express veut s'implanter au Canada parce que les cartes de crédit lui donnent accès aux consommateurs. Ils peuvent offrir une gamme de produits à travers ces cartes de crédit, et nous n'avons pas le moyen de leur faire concurrence parce que nous ne pouvons pas fournir ces produits.

La deuxième question concerne la propriété étrangère. Au Canada, est-ce que nous voulons avoir un système financier dont le propriétaire serait une société étrangère? Croyons-nous vraiment qu'il serait possible de maintenir l'actuelle discipline du marché étant donné que la Banque du Canada doit parfois intervenir auprès de banques et des associations étrangères pour faire en sorte qu'elles se conforment aux règles canadiennes? Est-ce que la Banque aurait la même facilité à faire valoir la réglementation canadienne? J'ai peur que si nous ouvrons la porte à des propriétaires étrangers non bancaires, il sera de plus en plus difficile pour les autorités canadiennes d'assurer une discipline du marché.

J'ai deux inquiétudes au sujet des intérêts américains.

Le sénateur Kirby: L'une est la question des règles du jeu équitables et l'autre est l'ouverture du secteur bancaire aux institutions non financières. À propos de votre deuxième question, je présume que vous seriez aussi inquiet de voir une institution canadienne non financière agir dans le secteur des services financiers.

M. Bérard: Oui, mais je serais moins inquiet parce qu'avec une institution non financière canadienne nous pouvons au moins communiquer plus facilement. Je m'y oppose également, mais je crois que le cas de la propriété étrangère par des institutions non bancaires est encore pire.

Le sénateur Kirby: Vous appliquez la même logique aux sociétés de fiducie qu'aux banques et donc, je suppose, que

[Text]

the people who hold Canada Trust, Montreal Trust and Royal Trust, all of which are non-banks.

Mr. Bérard: That is right.

Senator Olson: I do not quite understand some of the comments on pages 9 and 10 of your brief. At the bottom of page 10, you say:

... it is our opinion that the trend towards universal banks is inevitable.

Then you give one example.

On the next page, you say:

If we want Canadian financial institutions to hold their own on global markets, then we must aim at integrating the financial market, not fragmenting it. For this reason, the federally-chartered banks must prevail upon the legislature for as much latitude as possible so that they can compete on an equal footing with the provincially-chartered banking institutions ...

Does that mean you think it is up to the federally-chartered institutions to go to each one of the legislatures to ask for rules under the legislatures' authority so that they can be on an equal footing?

Mr. Bérard: I think we, as an industry, have to address the legislatures that govern the banking and financial industries and request them to give us equal power.

Senator Olson: What do you mean by "provincially chartered banking institutions"? It is a term you used in the second last line. Are there such things?

Mr. Bérard: We are regulated by federal legislators. What I am saying here is that we should try to obtain from them all of the powers necessary to compete on an equal footing with banking and quasi-banking institutions that have provincial charters. For example, if le Mouvement Desjardins is allowed to sell insurance, then we should be allowed to sell insurance. If the trust companies can do banking, then we should be allowed to do trust business. What we are asking for is the powers that are given to trust companies or other financial institutions. We do not want to have powers they do not have. We want the same powers and we want to compete on an equal footing.

The Chairman: Do you have any powers now that they do not have?

Mr. Bérard: I do not think so, except for the power to pay more capital on capital tax, and reserve on deposit.

Senator Olson: The real point of my question is that you are saying that federally chartered banks, however many and under which schedule, must prevail upon the legislatures. Do you believe these federally chartered banks ought to go to the legislatures to seek, as you say, as much latitude as possible? I

[Traduction]

vous vous opposez aux propriétaires de Canada Trust, Montreal Trust et Royal Trust, tous des institutions non bancaires.

M. Bérard: C'est exact.

Le sénateur Olson: Je ne comprends pas tout à fait certains des commentaires aux pages 9 et 10 de votre mémoire. En bas de la page 10 vous dites:

... nous sommes d'avis que la tendance vers la création de banques universelles est inévitable.

Puis, vous donnez un exemple.

À la page suivante vous dites:

Si nous voulons que les institutions financières canadiennes soient compétitives sur les marchés mondiaux, il faudrait alors chercher à intégrer le marché financier au lieu de le morceler. Pour cette raison, les banques à charte fédérale doivent convaincre la législature de leur accorder le plus de latitude possible pour qu'elles puissent rivaliser sur un pied d'égalité avec les institutions bancaires à charte provinciale ...

Est-ce que cela veut dire que, d'après vous, il incombe aux institutions à charte fédérale de proposer à chacune des législatures d'adopter des règles qui mettront toutes les institutions financières sur un pied d'égalité?

M. Bérard: Je crois que les institutions bancaires doivent s'adresser aux législatures qui réglementent les secteurs bancaires et financiers pour leur demander de nous accorder des pouvoirs égaux.

Le sénateur Olson: Qu'est-ce que vous voulez dire par «des institutions bancaires à charte provinciale»? Vous utilisez ce terme dans l'avant-dernière ligne. Est-ce que de telles choses existent?

M. Bérard: Nous sommes réglementés par des législateurs fédéraux. En effet, je veux dire que nous devons les convaincre de nous accorder tous les pouvoirs nécessaires pour rivaliser sur un pied d'égalité avec les banques et les institutions quasi bancaires à charte provinciale. Par exemple, si le Mouvement Desjardins a le droit de vendre de l'assurance, nous devrions également pouvoir le faire. Si les sociétés de fiducie ont le droit d'effectuer des transactions bancaires, alors nous devrions avoir le droit de procéder à des opérations fiduciaires. Nous réclamons les pouvoirs qui sont accordés aux sociétés fiduciaires et aux autres institutions financières. Nous ne demandons pas de pouvoirs qu'ils n'ont pas. Nous visons les mêmes pouvoirs et la possibilité de les concurrencer sur un pied d'égalité.

Le président: Est-ce qu'ils ont présentement des pouvoirs que nous n'avons pas?

M. Bérard: Je crois que non, sinon le pouvoir de payer de plus de taxes sur nos capitaux et d'avoir plus de réserves obligatoires.

Le sénateur Olson: Ma question concerne essentiellement votre affirmation que les banques à charte fédérale, peu importe leur nombre ou leur Annexe, doivent influencer les législatures. Croyez-vous que ces banques à charte fédérale devraient réclamer des législatures autant de latitude que pos-

[Text]

presume you would want authority from them so that you can compete.

Mr. Bérard: We feel that, if we have the latitude, then we have the authority.

Senator Olson: I understand that.

Mr. Bérard: It may be a tricky translation into English.

Senator Olson: I have heard a lot of those over the last 30 years and I do not have any difficulty understanding them. However, do you think that federally chartered banks should go to the legislatures? I am not sure what you are asking the legislatures for. Is it a legislative charter or authority?

Mr. Bérard: We understand there will be the Bank Act revisions this year, so what we are asking to be included in those Bank Act revisions are powers equal to those that are given to trust companies and other institutions that operate at the provincial level.

Senator Olson: Your call those provincially chartered institutions banks—and I do not think you should, although I do not mind that you do.

Mr. Bérard: I call them near banks.

Senator Olson: Okay. Do you think that now that they have got into the chartered banks' business so much, we should loosen up at the federal level and give you all the authority that those provincial institutions have?

Mr. Bérard: Yes, and every time there was a move in that direction, I think that increased competition and the consumer finally benefits from it.

Senator Olson: That is all the questions I have. I think it is a fairly complex suggestion that you are making.

The Chairman: My adviser has suggested that he was not quite sure, and I agree, whether you want to do this through subsidiaries of the bank or financial institution, or directly.

Mr. Bérard: I think, depending on the type of business, for practical reasons we would perhaps choose subsidiaries. As far as I am concerned personally, and I am not talking on behalf of the institution, I would prefer not to have too many subsidiaries because they tend to increase your overhead and you become less efficient. With these additional expenses, I would personally try to avoid the use of subsidiaries as much as possible.

The Chairman: Senator Poitras?

Le sénateur Poitras: Monsieur Bérard, est-ce qu'on peut étendre un peu? Vous avez parlé de la compétition nationale, plus particulièrement d'une province. Vous faites affaires également à l'extérieur du pays. Est-ce que la compétition des banques étrangères particulièrement et avec ce terme que de plus en plus on veut employer la réciprocité du marché commun, ils ont déjà organisé une commission permanente. Est-ce que ça présente un défi spécial? Est-ce qu'ils ont des droits? Est-ce qu'ils ont des privilèges... des choses qu'ils peuvent

[Traduction]

sible? Je suppose que vous voulez qu'elles vous autorisent à concurrencer.

M. Bérard: D'après nous, la latitude implique aussi le droit.

Le sénateur Olson: Je comprends.

M. Bérard: La traduction vers l'anglais peut être difficile à comprendre.

Le sénateur Olson: J'ai entendu beaucoup de traductions de ce genre depuis 30 ans, et je n'ai pas de difficulté à les comprendre. Cependant, croyez-vous que les banques à charte fédérale devraient faire appel aux législatures? Je ne suis pas certain de ce que vous voulez demander des législatures. Est-ce que c'est une charte ou des droits?

M. Bérard: La Loi sur les banques sera amendée cette année, donc, nous demandons que les amendements confèrent aux banques des pouvoirs égaux à ceux détenus par les fiducies et autres institutions qui font affaires au niveau provincial.

Le sénateur Olson: Vous appelez ces institutions à charte provinciale des banques—et je ne crois pas que ce soit correct, bien que je ne m'y objecte pas.

M. Bérard: Pour moi ce sont des quasi-banques.

Le sénateur Olson: D'accord. Croyez-vous que, étant donné que ces institutions sont maintenant tellement impliquées dans les activités des banques à charte, que nous devrions assouplir les contrôles au niveau fédéral et conférer aux banques tous les pouvoirs détenus par ces institutions provinciales?

M. Bérard: Oui, et chaque fois qu'il y a une initiative dans ce sens je crois que cela entraîne une compétition accrue dont le consommateur, en fin de compte, profite.

Le sénateur Olson: Voilà, toutes mes questions. Je crois que l'idée que vous proposez est assez complexe.

Le président: Mon conseiller et moi ne sommes pas certains si vous proposez de faire cela par l'entremise de filiales de la banque ou de l'institution financière ou directement.

M. Bérard: Je crois, et cela dépend du type de l'entreprise, que pour des raisons pratiques, nous choisirions peut-être des filiales. Personnellement, et je ne parle pas au nom de l'institution, je préférerais ne pas avoir trop de filiales parce qu'elles ont tendance à augmenter les frais généraux et à diminuer l'efficacité. Personnellement, à cause de ces frais additionnels j'essaierais d'éviter la création de filiales autant que possible.

Le président: Sénateur Poitras?

Senator Poitras: Mr. Bérard, could we expand a bit? You mentioned national competition, more particularly within one province. You also do business outside the country. Does the competition of foreign banks in particular, and with this increasingly used term, reciprocity with the Common Market—they have already organized a standing committee—does this represent a special challenge? Do they have rights? Do they have privileges that they enjoy which our banks do not enjoy? How do you see that in general terms, first?

[Text]

faire que nos banques ne peuvent pas faire? Comment voyez-vous cela d'une façon générale, d'abord?

M. Bérard: Il y a certains pays des États-Unis, dépendant du niveau...

Le sénateur Poitras: Je parle de l'Europe plus particulièrement. Aux États-Unis on a le libre-échange.

M. Bérard: En Europe, il y a certains privilèges qui sont encore conservés. Je pense que globalement la réciprocité prend de plus en plus toute sa signification. Je pense que nos législateurs canadiens, à ce chapitre, font quand même un bon travail. S'il y a des iniquités entre le Canada, par exemple, et un pays européen, des discussions s'engagent et habituellement ces iniquités sont atténuées considérablement.

Je ne pense pas que ce soit le grand défi que nous ayons à relever au cours des prochaines années.

Le sénateur Poitras: Les banques étrangères qui font affaires ici, c'est un nouveau compétiteur, un nouveau concurrent. Est-ce qu'il y a des dangers qu'avec le marché commun, que ça s'amplifie et que ça devienne un défi et qu'il faille élargir les pouvoirs que nos banques canadiennes ont?

M. Bérard: Cela dépend de l'intrusion. Cela dépend du degré de nouveaux arrivants. Je pense qu'il va falloir devant ce nouveau phénomène exercer, appliquer la règle de réciprocité avec plus de rigueur que jamais et surtout de ne pas donner aux banques étrangères qui s'établissent chez nous des pouvoirs qu'on ne donne pas aux banques du Canada.

Le sénateur Poitras: S'ils les ont déjà, il faut les donner la réciprocité.

M. Bérard: Absolument. Je suis un inconditionnel d'une compétition sur un pied d'égalité. Il ne faut pas refuser ou s'opposer à une présence accrue d'institutions financières, à la condition qu'elles opèrent et qu'elles soient assujetties aux mêmes contraintes et aux mêmes restrictions auxquelles nous sommes assujettis.

Le sénateur Poitras: J'ai une autre question, monsieur le président. Il y a une législation que tout le monde attend, d'après ce qu'on a vu des associations bancaires ou des fiducies qui sont venues nous voir. Est-ce que vous croyez, dans votre cas, qu'un retard significatif dans la législation présente vous cause un préjudice important? Autrement dit, est-ce qu'une législation pour vous est importante ou si elle peut retarder encore?

M. Bérard: Elle est non seulement importante mais si j'avais à la replacer dans l'histoire, elle est critique.

De plus en plus, le retard à nous donner des pouvoirs dont nous avons besoin, dans le cadre de marchés qui sont de plus en plus compétitifs et qui deviennent de plus en plus globaux, avec le libre-échange au sud de la frontière, je pense qu'il est impératif que l'on donne aux banques canadiennes des moyens de se défendre.

Le sénateur Poitras: Je parle de toutes les institutions financières, c'est la même chose.

M. Bérard: Je parle des banques évidemment. Je suis sûr que les compagnies de fiducie vont sûrement parler pour elles.

[Traduction]

Mr. Bérard: There are certain countries, the United States, depending on the level—

Senator Poitras: Europe more particularly. In the United States, we have free trade.

Mr. Bérard: In Europe, certain privileges have been preserved. Generally speaking, I think that reciprocity is increasingly coming into its own. In this regard, I think our Canadian legislators are doing good work. If there are inequities between Canada, for example, and one European country, I think discussions are undertaken and usually those inequities are considerably reduced.

I don't think this is the greatest challenge facing us in the coming years.

Senator Poitras: Foreign banks that do business here are new competitors. Is there any danger that, with the Common Market, this situation will be amplified and become a challenge that will make it necessary to broaden the powers of our Canadian banks?

Mr. Bérard: That depends on the intrusion, on the number of new entrants. I think that, with this new phenomenon, we will have to exercise or apply the rule of reciprocity more stringently than ever before and, in particular, not grant foreign banks setting up operations in Canada any powers that are not granted to Canadian banks.

Senator Poitras: If they already have them, we must grant reciprocity.

Mr. Bérard: Absolutely. I am an unconditional supporter of competition on an equal footing. We must not refuse or oppose a greater presence of foreign financial institutions, provided they operate under, and are subject to, the same constraints and conditions as we are.

Senator Poitras: I have a question, Mr. Chairman. There is one piece of legislation which everybody is waiting for. Based on what we have seen of the banking and trust associations that have come to see us, do you believe, in your case, that a significant delay in the current legislation would be very prejudicial to you? In other words, is this legislation important for you or can it be delayed further?

Mr. Bérard: I believe it is not only important, but, if I had to place it in a historical context, I would say it is critical.

Increasing the delay in granting us the powers we need... In markets that are more competitive, that are becoming increasingly global, and in the context of free trade with our partner south of the border, I think it is imperative that the Canadian banks be given the means to defend themselves.

Senator Poitras: I mean all the financial institutions; it's the same thing.

Mr. Bérard: I mean the banks, of course; I'm certain that the trust companies will no doubt speak for themselves.

[Text]

Globalement, si on parle de l'industrie financière canadienne, c'est critique. Que l'on donne des pouvoirs accrus et que l'on s'assure que les règles de contrôle à l'actionnariat, d'une part, placent tout le monde sur le même pied, et, d'autre part, évitent des changements de mains qui pourraient être néfastes pour l'industrie canadienne.

Le système financier dans un pays, on l'a vu à plusieurs reprises surtout dans les situations économiques qui sont difficiles, c'est vital. C'est l'épine dorsale d'un pays. Il faut faire attention. Je pense qu'on a une formule gagnante. Il faut réfléchir avant de la perturber davantage.

The Chairman: We promised that you would be able to get your plane for 3.30 but I have just one last question. You have re-emphasized time and time again the importance of increased powers for banks, to make them competitive. You have outlined that one of those increased powers should be the right to be involved in some aspects of the insurance industry. Could you be a little more explicit in outlining the increased powers you would like to have?

Mr. Bérard: I do not have all of them listed in my memory, but additional leasing power so that we are not restricted to leasing a certain type of vehicle, as well as being able to network our insurance products through the branch system.

The Chairman: Are you talking about all types of insurance or just life insurance?

Mr. Bérard: The major general insurance products, and to be able to get into the trust business.

The Chairman: The fiduciary business?

Mr. Bérard: That is right, and also be able to sell data processing services to a wide range of consumers.

The Chairman: You do not want to open a department store, do you? I am being a little facetious, but you are asking for—

Senator Kirby: Mr. Chairman, just by way of clarification, all of the functions the witness has listed are, as we now know, available in financial institutions in Quebec, and indeed in other provinces. What you are essentially asking for is the absolute level of the playing field.

Mr. Bérard: Yes.

Senator Kirby: Thank you. I wanted to make sure I understood your position.

The Chairman: I think we have lived up to our commitment to let you catch your flight. Again, we are thankful for your appearance, Mr. Bérard. You represent an excellent and highly regarded national institution. I am proud to say that we have a branch of the National Bank of Canada in Saskatoon, Saskatchewan. I hope you are making a profit there.

Mr. Bérard: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for hearing us today.

The Chairman: To conclude a very busy and useful afternoon, we have outstanding witnesses from le Mouvement Desjardins headed by Mr. Claude Béland, President. We welcome

[Traduction]

Generally speaking, this is critical for the Canadian financial industry. Greater powers must be granted and steps taken to ensure that the rules governing control of ownership put everyone on an equal footing and prevent the changes in ownership that could be harmful to the Canadian industry.

A country's financial system is vital, as we have seen on a number of occasions, particularly in difficult economic situations. It is a country's backbone. We must be careful. I think we have a winning formula here, but we must think first before we disturb the system any more.

Le président: Nous vous avons promis de pouvoir prendre votre avion de 3 h 30, mais j'ai une dernière question. Vous avez souligné et répété à maintes reprises qu'il est essentiel d'accroître les pouvoirs des banques pour les rendre compétitives. Vous avez indiqué que ces pouvoirs accrus devraient comprendre, entre autres, le droit de s'engager dans des activités d'assurance. Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails sur les pouvoirs accrus que vous aimeriez voir?

M. Bérard: Je ne peux pas vous donner une liste détaillée de mémoire, mais, par exemple, un pouvoir accru de location pour que nous ne soyons pas limités à la location d'un certain type de véhicule ainsi que la possibilité de créer un réseau pour vendre les produits d'assurance à travers les succursales.

Le président: Est-ce que vous parlez de tous les types d'assurance ou juste de l'assurance-vie?

M. Bérard: Les plus importants produits d'assurance générale et, en outre, l'autorité d'effectuer des transactions fiduciaires.

Le président: Les activités fiduciaires?

M. Bérard: C'est exact, et en plus le droit de vendre des services informatiques à une gamme vaste de consommateurs.

Le président: Vous ne voulez peut-être pas ouvrir un magasin à rayons? Je plaisante un peu, mais vous demandez...

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je veux juste préciser que toutes les activités énumérées par le témoin sont, comme nous le savons maintenant, offertes par les institutions financières du Québec et même des autres provinces. En effet, vous demandez essentiellement des règles du jeu absolument équitables.

M. Bérard: Oui.

Le sénateur Kirby: Merci. J'ai voulu m'assurer d'avoir bien compris votre position.

Le président: Je crois que nous avons respecté notre promesse de vous libérer pour votre vol. Nous vous remercions d'être venu, monsieur Bérard. Vous représentez une excellente institution de renommée nationale. Je suis fier de dire qu'il y a une succursale de la Banque Nationale du Canada à Saskatoon en Saskatchewan. J'espère que vous y faites des bénéfices.

M. Bérard: Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de votre attention.

Le président: Pour conclure un après-midi chargé et fort intéressant, nous recevons des témoins exceptionnels du Mouvement Desjardins dirigé par M. Claude Béland, président.

[Text]

you. Our normal procedure is to have you make an opening statement and then answer whatever questions we may have.

I might say in advance that during the hearings we have had many, many references to the excellence of your organization and the impact you have made in your province. The members of the committee are looking forward with interest to the advice you may have on matters relating to financial institutions.

Please proceed, Mr. Béland.

M. Claude Béland, président du Mouvement des Caisses Desjardins: Je vous remercie, monsieur le président. Puisqu'on a beaucoup parlé de nous, peut-être que la présentation que je vais faire est superflue. Je voulais simplement vous rappeler au départ que le Mouvement Desjardins c'est essentiellement, je pense que c'est important de se le rappeler, un regroupement de coopératives d'épargne et de crédit qui fait principalement affaires au Québec.

En fait, notre regroupement compte 1,343 caisses, si on ajoute, évidemment, les comptoirs et les succursales de ces caisses, il faut en ajouter 302 plus environ 500 guichets automatiques. Ce qui veut dire que le Mouvement Desjardins représente au Québec le réseau d'institutions de dépôt le plus vaste. Évidemment, on a le plus grand nombre de points de service même si on accumulait ou si on additionnait toutes les succursales des autres institutions de dépôt au Québec.

En fait, on est la seule institution financière dans plus de 675 municipalités du Québec. Nos caisses sont regroupées en 11 fédérations régionales. C'est vous dire l'importance que l'on accorde évidemment au développement régional. Toutes ces fédérations sont également regroupées dans une confédération qu'on appelle en fait le Mouvement des Caisses Desjardins que je représente ici aujourd'hui. Je dois ajouter aussi que ces caisses à travers la confédération sont propriétaires d'une caisse centrale qui a été créée en vertu d'une loi spéciale du gouvernement du Québec. Nous avons également en opération trois sociétés de porte-feuille, trois «holdings» qui regroupent, l'une d'elles, toutes les entreprises d'assurance: nous avons trois compagnies d'assurance générale, trois compagnies d'assurance-vie, une compagnie de fiducie. Nous avons des participations dans une maison de courtage de plein service et une maison de courtage à escompte.

Nous avons également un holding qui regroupe toutes nos entreprises de services. Des entreprises en somme qui offrent des services d'informatique aux entreprises: des entreprises comme Brinks qui font le transport de numéraire, nous, on l'appelle Sécure: des entreprises également de traitement de cartes, la carte de paiements directs, la carte débit, etc.

Nous avons également un troisième «holding» qui regroupe nos entreprises d'investissement. Nous avons 4.3 millions de membres. Nos clients on les appelle évidemment des membres parce que chez nous on respecte la notion de propriétaires-usagers. Pour être un usager, pour être un client, il faut être propriétaire.

Nos caisses sont administrées par 19,000 dirigeants bénévoles. Ce sont vraiment des gens qui donnent de leur temps, de leurs énergies et de leur talent gratuitement pour permettre à

[Traduction]

Nous vous souhaitons la bienvenue. Nous demandons d'habitude aux témoins de faire un exposé oral et, ensuite, de répondre à nos questions.

Je voudrais d'abord dire que nous avons entendu parler très, très souvent durant nos audiences de l'excellence de votre mouvement et de l'impact qu'il a eu dans votre province. Les membres du Comité aimeraient recevoir vos conseils sur les questions concernant les institutions financières.

Veuillez commencer, monsieur Béland.

Mr. Claude Béland, President, Mouvement des Caisses Desjardins: I thank you, Mr. Chairman. Since much has already been said about us, the presentation I'm going to make may perhaps be superfluous. I simply wanted to remind you from the outset that the Mouvement Desjardins—and I think it is important to remember this—is essentially a confederation of savings and loan cooperatives which conducts its business mainly in Quebec.

Our organization includes 1,343 member "caisses". If we include all the auxiliary counters and branches of those caisses, we would have to add 302 to that number, plus about 500 automatic tellers. That means that the Mouvement Desjardins represents the largest network of deposit-taking institutions in Quebec. Of course we also have the largest number of service points, even counting all the branches of all the other deposit-taking institutions in Quebec.

We are the only financial institution in more than 675 Quebec municipalities. Our member caisses are divided into 11 regional federations. That gives you an idea of the importance we attach to regional development. All these federations are also part of a confederation called the Mouvement des Caisses Desjardins, which I am representing here today. I should add that, through the confederation, these caisses are owners of a central caisse created under a special statute by the Government of Quebec. We also operate three holding companies, one of which oversees all our insurance companies. We have one general insurance company, three life insurance companies and one trust company. We also have an interest in a full-service securities firm and one discount brokerage firm.

We also have a holding company that heads up all our service companies. These are companies which provide data processing services to business, companies such as Brinks, which transports cash. We call it Sécure. We also have card processing companies, which process the direct payment card, debit card, etc.

We also have a third company which oversees our investment firms. We have 4.3 million members; we call our customers members because we operate on the concept of user-owners. To be a user, to be a customer, you have to be an owner.

Our credit unions are administered by 19,000 volunteer officers. These are people who offer their time, energy and talent

[Text]

chacune des caisses dans leur milieu de se développer. Par contre nous avons 33,000 employés et des actifs de 43 milliards de dollars.

Je pense que vous comprenez que cette vaste organisation, je le dis souvent, le Mouvement Desjardins n'est pas une grande entreprise, c'est plutôt un très grand regroupement de petites entreprises, de PME qui sont fortement attachées à certaines valeurs.

Tout d'abord, il y a les valeurs coopératives. Pour nous, la règle de la démocratie est une règle essentielle. Ce n'est pas le capital qui vote chez nous, ce sont les personnes. Nous respectons le principe d'une personne, un vote. Ce qui fait que la propriété de nos entreprises est très largement répartie. Il n'y a pas de concentration du capital ou du pouvoir dans toute cette vaste organisation qu'est le Mouvement Desjardins.

En somme chez nous le capital n'est pas la mesure de la propriété, ce n'est pas la mesure du contrôle non plus. Pour mieux comprendre le Mouvement Desjardins, il est essentiel de se rappeler cela.

Le Mouvement Desjardins est aussi rattaché à d'autres valeurs qui sont celles déjà exprimées dans un mémoire que nous avons déjà présenté ici. Le Mouvement Desjardins ne veut pas être régi par une double compétence, c'est-à-dire une compétence fédérale et provinciale. Actuellement nous sommes exclusivement sous compétence provinciale et pour nous c'est important de le demeurer. On veut évidemment que les lois reconnaissent notre spécificité coopérative. Pour nous c'est essentiel, c'est la garantie dans notre succès.

Comme notre seule raison d'être finalement c'est de contribuer au mieux être économique et social de nos membres, les caisses ont toujours oeuvré dans le sens d'offrir la gamme la plus élargie possible de services financiers. C'est ce qui fait que le Mouvement Desjardins a été au Québec la première entreprise à offrir le décloisonnement.

En fait nous sommes propriétaires de compagnies d'assurance générale depuis 1944, de compagnies d'assurance-vie depuis 1948, de compagnies de fiducie depuis 1960. C'est le fait d'être une coopérative, c'est-à-dire une entreprise dont la propriété est très largement répartie, qui faisait qu'on pouvait sans contrevenir aux lois être propriétaire de ces différentes entreprises des différents piliers financiers.

Aujourd'hui depuis fort peu longtemps et même si le Mouvement Desjardins aurait pu le faire, on a toujours respecté les règles du jeu, mais depuis quelque temps les lois québécoises le permettant sous certaines réserves, on offre maintenant des produits financiers des divers piliers financiers directement à la caisse. Vous savez qu'en vertu des lois québécoises, en autant qu'on le fait par filiales, les caisses dans leurs locaux peuvent offrir des produits non seulement d'épargne et de crédit mais aussi des produits d'assurance, des produits de valeur mobilière et d'assurance générale comme d'assurance-vie et nous offrons même des fonds mutuels.

Vous devinez qu'on est évidemment en accord avec cette législation principalement parce que notre expérience nous démontre que cela est extrêmement favorable pour le consommateur.

[Traduction]

free of charge to enable each caisse to develop in its community. We also have 33,000 employees and \$43 billion in assets.

I think you will understand that this vast organization . . . I often say that Desjardins is not a large corporation, but rather a very large confederation of small businesses, SMBs which adhere very strongly to certain values.

First of all are cooperative values. For us, the rule of democracy is an essential rule. For us, capital doesn't vote, people do. We uphold the principle of one person, one vote. As a result, our companies are very widely held. There is no concentration of capital or power anywhere in the vast organization that is the Mouvement Desjardins.

In short, in the Mouvement Desjardins, capital is not the measure of ownership, nor is it the measure of control either. To better understand the Mouvement Desjardins, you must remember that.

The Mouvement Desjardins is also attached to other values, which are described in a brief we have already presented here. The Mouvement Desjardins does not want to be restricted or governed by two jurisdictions, one federal, the other provincial. At present, we operate solely under provincial jurisdiction and it is important for us that we remain that way. We obviously want the legislation to recognize our specifically cooperative nature. For us, that is essential; it is the guarantee of our success.

Since our sole purpose is ultimately to contribute to our members' economic and social well-being, the credit unions have always attempted to provide the fullest possible range of financial services. As a result, the Mouvement Desjardins was the first organization in Quebec to operate under deregulation.

We have owned general insurance companies since 1944, life insurance companies since 1948, trust companies since 1960, and it is because we are cooperative, that it is to say a very widely-held company, that we were able to own these companies in the various sectors of the financial industry without breaking the law.

For a very long time now, and even though the Mouvement Desjardins could have done otherwise, we have always obeyed the rules of the game, but, with Quebec statutes permitting it under certain conditions, we have long been offering the financial products of the various financial pillars directly through the caisses. As you know, under Quebec legislation, as long as they do it through branches, the caisses can provide not only savings and credit products, but also insurance, securities and general insurance products such as life insurance. We even offer mutual funds.

As you can imagine, we support this legislation mainly because our experience tells us that it is extremely favourable for the consumer.

[Text]

Nos quatre millions de membres ont utilisé ces services d'une façon fort importante parce que les consommateurs réalisent d'abord des économies importantes. Ils connaissent bien les services et les produits qu'ils achètent. Quand on pense au grand réseau que constitue le Mouvement Desjardins, cela a été une façon pour nous et pour les gens du Québec d'avoir accès d'une façon beaucoup plus facile à tous les produits financiers.

Vous savez quand on n'avait pas le décloisonnement de l'offre des produits chez nous, certaines personnes devaient faire 50, 75 ou 80 milles pour avoir accès à des produits d'assurance générale tandis que maintenant comme il y a des caisses partout, c'est facile pour les gens du Québec d'avoir accès à l'ensemble des produits financiers.

Donc comme notre seule raison d'être, comme je le disais tout à l'heure, c'est de contribuer au mieux-être économique et social de nos membres, on tient beaucoup à cette offre globale de services.

On tient aussi énormément à la sécurité. Dans une institution financière, il faut offrir toute la sécurité possible. On est donc pour la solvabilité des caisses. On s'en fait les défenseurs parce que pour nous la protection du consommateur est essentielle. C'est ce qui fait qu'on s'est donné des règles d'auto-discipline et d'auto-réglementation.

Le Mouvement Desjardins a créé en 1949 une corporation de fonds de sécurité dans laquelle on a des réserves de 160 millions. La corporation sert à épouser les déficits, si jamais les caisses en font. Mais ce 160 millions s'ajoute aux réserves que l'on retrouve dans chacune des caisses et qui totalisent actuellement environ 1.3 milliards de dollars.

Nous nous sommes donnés un service d'inspection interne. Nous avons également ce que l'on appelle des conseils de surveillance qui sont constitués de nos dirigeants. Récemment la loi nous a invités à former ce qu'on appelle des comités de déontologie qui surveillent la possibilité de conflits d'intérêt à l'intérieur des caisses.

Il y a aussi ce qui assure la sécurité du Mouvement, c'est nos règles de fonctionnement. Le capital n'est pas la mesure du partage des profits à cause de notre règle de la ristourne. Chez nous il n'y a pas de concentration du capital. Personne ne peut s'accaparer tous les profits à la fin de l'année. Nous sommes condamnés, à cause de nos règles, à les ristourner, soit sous forme de ristournes aux individus ou sous forme de réserve générale, la réserve générale étant notre capital. C'est un peu pour nous ce qu'on appelle affectueusement notre «heritage funds», c'est notre richesse collective en somme. Cela appartient à l'ensemble des quatre millions de membres du Québec.

Je pense que ces règles de fonctionnement nous protègent, protègent le consommateur et nous donnent une sécurité très forte. Une autre volonté du mouvement est de contribuer au développement économique du Québec. C'est un désir des membres et des dirigeants qui a été fortement exprimé depuis de nombreuses années. Ceci nous a amenés à nous impliquer dans des entreprises, en somme d'avoir des liens commerciaux.

Nous avons une société d'investissement qui s'appelle la Société d'investissement Desjardins dans laquelle nous avons 170 millions de capital. Ce 170 millions sert à prendre des par-

[Traduction]

Our four million members are heavy users of our services because our services afford consumers major savings. Consumers know a great deal about the products and services they buy and, when one thinks of the vast network that is the Mouvement Desjardins, that has been one way for us and for the people of Quebec to gain much easier access to all financial products.

As you know, before the financial products market was deregulated in Quebec, some people had to earn \$50,000, \$75,000 or \$80,000 in order to gain access to general insurance products, whereas now, since there are credit unions everywhere, Quebecers have easy access to all financial products.

So, as I said a moment ago, since our sole purpose is to contribute to the economic and social well-being of our members, we are very much in favour of maintaining this comprehensive supply of services.

We are also very much in favour of security. Financial institutions must offer as much security as possible. We are therefore in favour of the solvency of credit unions. We are defenders of this cause, because for us, consumer protection is essential. That is why we have set rules for self-discipline and self-regulation.

In 1949, the Mouvement Desjardins created the Security Fund Corporation, in which it deposited reserves which today total \$160 million. The Corporation was established to erase any deficits the caisses might incur, but the \$160 million is in addition to the reserves of the caisses themselves, which currently total \$1.3 billion.

We established an internal inspection service. We also have supervisory boards, which are composed of our officers. Under the new act, we have established ethics committees, which watch for possible conflicts of interest within the caisse.

We also have operating rules to provide for the Mouvement's security. For us, capital is not a profit-sharing criterion, because of our profit redistribution rule. At Desjardins, there is no capital concentration. No one can monopolize profits at the end of the year. As a result of our rules, we are forced to distribute profits either in the form of dividends to individuals or in the form of a general reserve, the general reserve being our capital base. It's what we affectionately call our "heritage fund"; it's our collective wealth. It belongs to all four million members in Quebec.

I feel these operating rules protect us, protect the consumer and give us a very high degree of security. Another purpose of the Movement is to contribute to Quebec's economic development. This is the wish of our members and officers, one that has been strongly expressed for many years and has led us to take interests in companies, in short to have ties with commercial corporations.

We have an investment firm called Société d'investissement Desjardins, which has a capital base of \$170 million. That sum is used to take positions in various firms. These are always

[Text]

ticipations dans différentes entreprises. En fait ce sont toujours des participations minoritaires, sauf une seule dans une grande entreprise agro-alimentaire qui est Culinar dont nous sommes propriétaires parce que le Mouvement Desjardins détient 52 p. 100 des actions de Culinar. Dans les autres, nous avons des participations qui varient de 10 à 40 p. 100, nous en avons dans Canam Manac dans les Celliers du monde et dans toute une série d'entreprises qui sont fort connues au Québec.

J'ai brossé un portrait rapide en somme pour vous dire que chez nous, on vit le décloisonnement. Cela nous apparaît être fortement apprécié par nos membres. On vit aussi quotidiennement notre présence dans le domaine commercial et dans le domaine industriel. Pour nous, cela a été une expérience très bénéfique. C'est de cela dont je voulais témoigner aujourd'hui monsieur le président.

Je peux vous dire que notre loi cadre permet aux caisses en somme de réaliser au mieux toute sa mission, soit celle d'offrir de bons services de produits bancaires en même temps que d'être très actives dans le développement économique du Québec. Le Mouvement a 89 ans, il aura 90 ans dans quelques mois. Il continue à se développer à un rythme de 13 à 15 p. 100 par année, sans renier sa mission première et sans mettre en cause sa sécurité ou sa solidité. C'est de cela dont je voulais témoigner aujourd'hui monsieur le président.

The Chairman: We have certainly heard an outstanding success story as we listened to the development of—what would be called a credit union in my part of the world—the Mouvement Desjardins in Québec, which obviously is a very significant economic player in the commercial life of that province. I come from Saskatchewan in which we also have successful credit unions, but I do not think that they can claim the level of achievement and diversification of those in Québec. What has made Quebec so unique that this could happen there and not in other provinces to the same extent?

M. Béland: Il est difficile de répondre à cette question. Un des éléments qui jouent sûrement, si je me rapporte aux paroles et aux écrits de notre fondateur qui est monsieur Alphonse Desjardins qui était d'ailleurs un sténographe parlementaire à Ottawa, monsieur Desjardins disait à ses compatriotes du Québec qui étaient évidemment dans une situation économique fort difficile à l'époque, il leur disait: c'est important pour nous de regrouper nos épargnes pour se constituer, il appelait ça un rempart économique fort et solide pour être capable de développer notre province et aussi protéger je pense, je n'ose pas employer le mot notre société distincte parce que cela serait mal vu, mais je pense que c'était un moyen pour les Québécois de se construire une société qui leur ressemble et qui protège leur culture, leur langue et qui protège ce qu'ils sont en somme. Pour monsieur Desjardins, c'était un élément fort important. Je pense que cette mission a certainement joué pour créer une solidarité peut-être plus grande que dans d'autres milieux où la nécessité de développer une province n'apparaît pas aussi évidente que cela peut apparaître chez nous. Je pense que cela a sûrement joué et cela joue encore aujourd'hui.

Le sénateur Poitras: Je vous remercie monsieur le président. J'ai le plaisir de connaître très bien le Mouvement Desjardins et ses dirigeants. Je pense que la qualité des hommes et des

[Traduction]

minority interests, except in the case of Culinar, a major agri-food business, which we own. The Mouvement Desjardins owns 52 per cent of Culinar's shares. In all other cases, our positions vary from 10 per cent to 40 per cent. We are shareholders in Canam-Manac, Les Celliers du Monde and a number of other businesses in Quebec.

I have briefly described our operation mainly to show you that we are already operating under deregulation. This seems to be greatly appreciated by our members. We are also operating, on a daily basis, in the commercial and industrial sectors. For us, this has been a very beneficial experience. And that is what I wanted to tell you about today, Mr. Chairman.

I can tell you that our legislation enables the credit unions to carry out as best they can the Mouvement's mission, which is to provide sound banking products and services and to take an active part in Quebec's economic development. The Mouvement is 89 years old and will be 90 in a few months. It continues to grow at a rate of 13 per cent to 15 per cent per year and has not abandoned its primary mission or lost its security or solidity. That is what I wanted to say to you today, Mr. Chairman.

Le président: Vous nous avez parlé du succès exceptionnel du Mouvement Desjardins au Québec—ce qu'on appelle chez moi un syndicat de crédit—qui joue évidemment un rôle très important dans l'économie de cette province. Je suis originaire de la Saskatchewan où nous avons également des syndicats de crédit qui ont eu du succès, mais je ne crois pas qu'ils atteignent le niveau d'excellence et de diversification de ceux du Québec. Qu'est-ce qu'il y a d'unique au Québec qui ait favorisé ce développement et dont l'absence a empêché un développement pareil dans les autres provinces?

Mr. Béland: It's difficult to answer that question. No doubt one of the factors at play . . . I'll refer to the words and writings of our founder, Mr. Alphonse Desjardins, who incidently was a parliamentary reporter here in Ottawa. Mr. Desjardins said to his Quebec compatriots, who were experiencing a very difficult economic situation at the time: it's important for us to pool our savings in order to build a strong and solid economic structure to protect—I don't dare use the term "distinct society" because that would be considered inappropriate—but I think that it was a means for Quebecers to build a society that suited them and protected their culture and language and ultimately protected what they were. For Mr. Desjardins, that was a very important element. I think that mission has definitely helped forge greater solidarity than in other communities where the need to develop a province did not seem as obvious as it might have appeared in Quebec. I think that definitely played a role and still plays a role today.

Senator Poitras: Thank you, Mr. Chairman. It is my pleasure to know the Mouvement Desjardins and its officers very well. In my view, the men and women who manage the Mouve-

[Text]

femmes qui dirigent le Mouvement est grande. Il faut leur rendre cet hommage. En passant je pourrais dire que peut-être le successeur de monsieur Desjardins a été un sénateur au Sénat canadien, le sénateur Vaillancourt. Je ne doute pas que cela a été également un plus.

Pour revenir aux choses d'aujourd'hui, on nous dit que les caisses font principalement affaire au Québec. J'aimerais savoir ceci: est-ce que le Mouvement Desjardins a l'intention ou comme intérêt national parce qu'il y a des Canadiens partout et en plus des Canadiens français partout d'étendre leurs opérations en-dehors du Québec.

Comme il nous dit qu'on veut faire affaire à même des chartes provinciales plutôt que fédérales, que vous vous êtes également rapprochés de d'autres groupes, des «Credit Unions» en Ontario et dans l'Ouest canadien, est-ce qu'on pourrait connaître cette planification et comment pourrez-vous y arriver avec des chartes provinciales? C'est ma première question.

M. Béland: La loi des caisses qui a été adoptée le 15 mars dernier permet au Mouvement Desjardins d'affilier des fédérations ou des caisses hors-Québec à titre de membres auxiliaires. On appelle membre auxiliaire un membre qui a droit à tous les services mais qui n'a pas droit de vote ou qui n'a pas droit d'accéder à des fonctions.

Fort de cet amendement à la loi, nous avons au cours des derniers mois, depuis le mois de mars 1989 affilié au Mouvement Desjardins la Fédération des caisses populaires francophones de l'Ontario. Dans un deuxième temps, nous avons procédé avec la Caisse populaire francophone du Manitoba et il y a à peine quelques jours, les Caisses populaires acadiennes.

C'est donc en vertu de notre loi qu'on peut regrouper et offrir des services de toute nature, services financiers, services informatiques, de formation, de marketing à ces caisses qui par contre ne peuvent siéger autour de nos tables décisionnelles avec droit de vote.

On est limité par nos lois provinciales. Je dois vous dire monsieur le sénateur que ces caisses demeurent soumises aux lois de leur province puisqu'elles-mêmes sont soumises à des lois provinciales puisque les «Credit Unions» aussi bien francophones de l'Ontario, du Manitoba ou du Nouveau-Brunswick sont soumises aux lois de leur province.

Le sénateur Poitras: Est-ce que vous concevez dans le système canadien, que dans les autres provinces, que ce soit une chose que vous voudriez développer, qu'on ait des lois similaires afin qu'il y ait d'une façon parallèle des lois provinciales financières permettant de couvrir les quatre piliers des institutions financières et des lois fédérales. Est-ce que c'est concevable pour le Canada?

M. Béland: Je dois vous dire qu'on travaille déjà de très près avec les «Credit Unions», la Confédération des caisses anglophones. Monsieur Pierre Fortier qui est l'ancien ministre des Institutions financières et qui est maintenant président de la Financière Desjardins...

Le sénateur Poitras: ... Que nous avons déjà accueilli ici

M. Béland: Monsieur Fortier s'est toujours fait le défenseur d'au moins l'harmonisation des lois dans la mesure du possible. L'harmonisation n'est pas nécessairement l'uniformité parce

[Traduction]

ment are people of high quality. We should pay them that compliment. I should say in passing that Mr. Desjardins' successor was a member of the Canadian Senate, Senator Vaillancourt. I have no doubt that that was also a plus.

To return to the matters before us, we were told that the caisses mainly do business in Quebec. I would like to know whether the Mouvement Desjardins intends, or has a national interest—because there are Canadians everywhere and there are French-Canadians everywhere—to expand its operations outside Quebec.

Since you tell us you want to do business under provincial rather than federal charter and that you are also similar to other groups, the credit unions in Ontario and western Canada, can you tell us what you plan to do and how you plan to do it under provincial charter?

Mr. Béland: The caisses legislation passed on March 15 last enables the Mouvement Desjardins to take on federations and credit unions from outside Quebec as auxiliary members. An auxiliary member is a member entitled to all services, but not entitled to vote or to occupy Mouvement functions.

Based on this amendment to the act, the Mouvement Desjardins has in recent months, since March 1989, recruited the Fédération des caisses populaires francophones de l'Ontario. We then brought in the Caisse populaire francophone du Manitoba and, barely a few days ago, the Caisses populaires acadiennes.

As a result of our legislation, we can bring these caisses together and offer them financial, data processing, training, marketing and other services. However, they have no right to vote in our decision-making process.

We are limited by our provincial laws, and I should tell you, Senator, that these institutions remain subject to the laws of their province; the credit unions of Ontario, Manitoba and New Brunswick remain subject to the laws of their respective provinces

Senator Poitras: Is it possible, do you see it as a Canadian system, as something you would like to develop in the other provinces, that we could have similar laws so that there could be at the same time provincial financial statutes and federal statutes making it possible to cover the four financial pillars? Is that something conceivable for Canada?

Mr. Béland: I should tell you that we are already working very closely with the credit unions, the confederation of Anglophone credit unions. Mr. Pierre Fortier, former Minister of Financial Institutions, who is now President of Financière Desjardins...

Senator Poitras: Whom we have already received here...

Mr. Béland: Mr. Fortier has always been a proponent of harmonizing legislation as far as possible. Harmonization is not necessarily standardization because the specific character-

[Text]

que l'on doit tenir compte évidemment des spécificités de chacun. Il est clair que nous sommes favorables au nom de l'équité entre les institutions financières à l'harmonisation de la réglementation et de la législation.

Le sénateur Poitras: Vous verriez bien des lois fédérales qui permettraient des liens commerciaux, des liens entre les secteurs d'assurance et de fiducie, autrement dit une compétition ouverte au développement canadien.

Mr. Béland: Dans le mémoire que nous avons déjà soumis, on s'était déjà prononcé en faveur de ces points. C'était justement au nom de l'équité entre les institutions financières qu'on le faisait. La concurrence est une bonne chose. Quand on peut faire de la concurrence selon des règles équitables, c'est encore mieux.

Senator Kirby: Am I correct in saying that your organization is not controlled by any set of federal regulations, that your regulatory scheme is entirely provincial?

Mr. Béland: That is correct, except that we pay income tax to the federal government.

Senator Kirby: But from a financial regulatory standpoint, your regulatory scheme is entirely provincial?

Mr. Béland: That is correct.

Senator Kirby: I have a couple of questions about the experience you have had with the broader powers in Quebec compared with the federal powers that financial institutions have, because we have had some conflicting testimony on that point. You seem to be in an ideal position to comment on that, since you have actually had experience. Specifically, your experience since you have been allowed to sell insurance would be interesting.

I have two questions. First, what has it done to interest rates? Have you been able not only to compete but perhaps even to cause some lowering in the price to the consumer? Secondly, what share of the market have you acquired? What effect has that had on the insurance companies? They come to us, of course, and say that if financial institutions are able to network insurance, the insurance industry will be in dire straits.

Mr. Béland: Au Québec, il y avait 85 p. 100 des assurances qui se vendaient par l'entremise de courtiers et 15 p. 100 d'assurance qui se vend en direct.

Le sénateur Kirby: By agents.

Mr. Béland: Oui directement au bureau chef; le Mouvement Desjardins avait déjà une compagnie qui fonctionnait par des courtiers et nous l'avons encore. Nous savons très bien qu'il existe une clientèle qui préfère acheter ses assurances en direct.

Dans ce sens, on a pensé que le réseau des caisses était un réseau fort accessible, intéressant où évidemment on ne vendrait qu'un seul produit qui est celui de l'assurance générale des caisses par l'entremise d'un agent licencié de la compagnie d'assurance. Autrement dit la caisse ne vend pas d'assurance.

[Traduction]

istics of each province must obviously be taken into account. In the name of equity among financial institutions, we clearly favour the harmonization of regulations and legislation.

Senator Poitras: You would be in favour of federal statutes permitting commercial links, links between the insurance and trust sectors, in other words open competition for Canadian development.

Mr. Béland: We said we were in favour of these points in the brief we submitted to you. It was precisely in the name of equity among financial institution that we did so. Competition is a good thing. And when you can compete according to fair rules, it's even better.

Le sénateur Kirby: Ai-je raison de croire que votre organisation n'est pas assujettie à une réglementation fédérale, mais plutôt entièrement provinciale?

Mr. Béland: C'est exact, sauf que nous payons de l'impôt sur le revenu au gouvernement fédéral.

Le sénateur Kirby: Mais du point de vue de la réglementation financière, vous êtes assujettis à une réglementation provinciale?

Mr. Béland: En effet.

Le sénateur Kirby: J'ai quelques questions à vous poser au sujet de votre expérience quant à l'exercice de pouvoirs plus étendus au Québec comparés aux pouvoirs que possèdent les institutions financières sous réglementation fédérale, car nous avons entendu des témoignages contradictoires à ce sujet. Vous semblez être la personne la mieux placée pour en parler puisque vous avez de l'expérience sur ce plan. L'expérience que vous avez acquise, en particulier depuis que vous êtes autorisé à vendre de l'assurance, présente de l'intérêt.

J'ai deux questions. Premièrement, quel a été l'effet sur les taux d'intérêt? Avez-vous réussi à faire concurrence, et peut-être même à obtenir dans une certaine mesure une baisse des prix pour le consommateur? Deuxièmement, quelle part du marché avez-vous acquise? Quel effet cela a-t-il eu sur les sociétés d'assurances? Leurs représentants nous disent que si les institutions financières peuvent s'implanter dans l'assurance, les sociétés d'assurances se retrouveront dans une situation désespérée.

Mr. Béland: In Quebec, 85 per cent of insurance is sold through brokers and 15 per cent of insurance is sold directly.

Senator Kirby: By agents.

Mr. Béland: Yes, directly at head office. The Mouvement Desjardins had a company operated by brokers, and we still have it. We know perfectly well that some customers prefer to buy insurance directly.

Consequently, we thought that the caisses network was a highly accessible, promising network through which we would sell one single product, general insurance, through a licensed agent of the insurance company. In other words, the caisse does not sell insurance. The caisse rents space to the insurer so

[Text]

La caisse loue un espace à l'assureur de façon à ce que l'assureur puisse offrir dans le local de la caisse son produit d'assurance. C'est ce qui a été fait dans tout le réseau.

The Chairman: Excuse me. Do you own the insurance company?

Mr. Béland: Yes.

The Chairman: So you have an agent of your own company?

Mr. Béland: In our own case, right, but it is difficult to identify the owner because it is widely held.

The Chairman: Nevertheless—

Mr. Béland: Nobody has more than one vote.

The Chairman: Yes, but it is under one company, a company which carries the same name as your company?

Mr. Béland: That is correct.

Senator Poitras: One group.

Mr. Béland: Right.

L'impact a été fort positif de la part de nos membres parce que dans la première année, nous avons perçu au-delà de 100 millions en primes dans le réseau. Alors qu'on avait à peu près à l'époque 3 p. 100 du marché, nous avons maintenant à peu près 5 p. 100 du marché après deux ans de cette expérience.

Donc par rapport à la mise en marché pour nos produits d'assurance, cela a été très positif. Pour nos membres, cela équivaut à des économies de l'ordre de 10 à 20 p. 100, dépendant des régions parce qu'évidemment, il n'y a pas de commissions à payer, il n'y a pas d'intermédiaire, c'est l'assurance en direct.

Notre succès tient beaucoup (pas nécessairement au sentiment d'appartenance des gens envers leur caisse) aux économies que les assurés réalisent. Cela tient aussi à l'accessibilité. Il est plus commode quand on va dans son institution financière de régler ses questions d'assurance.

The Chairman: Are you talking now about the general insurance business as opposed to the life insurance business?

Mr. Béland: Yes, the general insurance business.

The Chairman: Is this \$100 million premium basically in the general insurance business?

Mr. Béland: Yes.

The Chairman: Would that involve accident insurance, casualty insurance, and fire insurance?

Mr. Béland: It involves only property and car insurance.

Senator Kirby: Property, casualty and car?

Mr. Béland: That is right.

Senator Kirby: The 5 per cent you mention, is that 5 per cent of the total market or 5 per cent of the market that was sold by agents?

Mr. Béland: That is the total market in Quebec.

[Traduction]

that the insurer can offer its insurance products on caisse premises. That's what was done throughout the network.

Le président: Excusez-moi. Êtes-vous propriétaires de la compagnie d'assurances?

M. Béland: Oui.

Le président: Vous avez donc un agent dans votre propre compagnie?

M. Béland: Dans notre cas particulier, oui, mais il est difficile d'identifier le propriétaire car la compagnie est contrôlée par de nombreuses personnes.

Le président: Quoiqu'il en soit . . .

M. Béland: Personne n'a plus d'une voix.

Le président: Oui, mais il y a une seule compagnie, une compagnie qui porte le même nom que la vôtre?

M. Béland: C'est exact.

Le sénateur Poitras: Un groupe.

M. Béland: En effet.

The impact was very positive for our members because, in the first year, we collected more than \$100 million in premiums through the network. At that time, we had about three per cent of the market and, now, after two years in this experiment, we have about five per cent of the market.

So as far as marketing our insurance products goes, it has been very positive. For our members, that amounts to savings of 10 per cent to 20 per cent, depending on the region because of course there are no commissions to pay and no middleman; it's insurance sold directly.

Our success is not necessarily based on people's sense of belonging to their caisse, but rather mainly on the savings insurance buyers realized. It's also based on accessibility. It's easier to transact insurance business when you go into a financial institution.

Le président: Vous parlez de l'assurance générale par opposition à l'assurance-vie?

M. Béland: Oui, l'assurance générale.

Le président: S'agit-il de 100 millions de dollars de primes essentiellement dans l'assurance générale?

M. Béland: Oui.

Le président: Est-ce que cela comprend l'assurance accident, l'assurance risques divers et l'assurance incendie?

M. Béland: Seulement l'assurance habitation et l'assurance automobile.

Le sénateur Kirby: L'habitation, les risques divers et l'assurance automobile?

M. Béland: C'est exact.

Le sénateur Kirby: Quand vous parlez de 5 p. 100, est-ce par rapport à l'ensemble du marché, ou 5 p. 100 des ventes effectuées par des agents?

M. Béland: Cinq pour cent du marché total au Québec.

[Text]

Senator Kirby: In effect, you got one-third of the agents' market, because the agents' market was 15 per cent; is that right?

Mr. Béland: Roughly.

Senator Kirby: What impact has that had on the companies in that business? Has it led to lay-offs or company closures?

Mr. Béland: Very few.

Contrairement à tous les désastres qu'on nous avait annoncés, je dois vous dire que les courtiers ont fortement réagi à notre décision, très fortement. Nous sommes encore devant les tribunaux sur cette question. Je ne veux pas parler du mérite de la cause. Mais aujourd'hui, deux ans plus tard, le nombre des courtiers au Québec n'a pas diminué, il a augmenté. C'est curieux! Alors qu'on nous prédisait la disparition de tout ce commerce, qu'on nous disait que les courtiers se retrouveraient dans la rue, qu'il y aurait des faillites, le nombre de bureaux de courtage au Québec depuis deux ans a augmenté.

Par contre les primes ont diminué d'une façon générale. Ce qui a fait que les courtiers se sont mieux organisés, les courtiers se sont informatisés, ils ont donné des services plus agressifs. Aujourd'hui il n'est pas rare, deux ans plus tard, que les courtiers réussissent à compétitionner, à concurrencer l'assurance en direct.

Senator Kirby: Let me take automobile insurance as an example. Are you doing indirectly what might be called "tied" selling? What I mean by that is this. If someone comes to you for an automobile loan, do you suggest to them that they might also want to buy their automobile insurance from you or, indeed, is there some relationship between whether you will grant the loan and whether they buy the automobile insurance from you?

M. Béland: Je pense que ce qui est vraiment le revenu essentiel pour une caisse, c'est le revenu sur ses prêts. C'est de ça qu'elle vit. Pour elle la petite commission qu'elle pourrait recevoir indirectement de la vente d'assurance, ça ne représente à peu près rien pour la caisse. Le directeur de la caisse personnellement ne reçoit rien. Sa caisse ne vit pas de ça. Donc ce n'est qu'une espèce d'appui à une entreprise qui leur appartient très indirectement.

Dire qu'un gérant de caisse refuserait un prêt parce que le client ne voudrait pas prendre d'assurance dans sa caisse, c'est un non-sens.

Senator Kirby: Are you thinking of doing the same in life insurance that you are doing in automobile, property and casualty insurance?

M. Béland: Dans l'assurance-vie, les seules assurances que nous offrons dans nos caisses sont des assurances rattachées aux épargnes ou aux prêts. Nous ne vendons pas de polices d'assurance strictement personnelles. Autrement dit, si vous voulez payer une prime additionnelle, elle est rattachée à votre montant d'épargne. Si vous décédez et que vous avez \$10,000 dans votre compte d'épargne, on va vous payer \$10,000 de plus à votre décès. Ce sont des produits de cette nature. On ne fait

[Traduction]

Le sénateur Kirby: En fait, vous avez acquis le tiers du marché des agents, parce que ce marché était de 15 p. 100; est-ce exact?

M. Béland: En gros.

Le sénateur Kirby: Quel effet cela a-t-il eu sur les compagnies sur ce marché? Y a-t-il eu des mises à pied ou des fermetures?

M. Béland: Très peu.

Contrary to all the disasters that people foresaw, I can only tell you that the brokers reacted very strongly to our decision, very strongly indeed. We are still in the courts over this matter. I don't want to talk about the merits of the case, but, today, two years later, the number of brokers in Quebec has not declined. It has increased. It's strange. Even though people predicted that this whole business would disappear, that brokers would find themselves in the street and that there would be bankruptcies, the number of brokerage firms in Quebec has increased in the past two years.

However, premiums have generally decreased. As a result, the brokers have organized themselves better, computerized their operations and developed more aggressive services. Today, two years later, it's not unusual for brokers to compete successfully with the agents.

Le sénateur Kirby: Prenons par exemple l'assurance automobile. Pratiquez-vous indirectement ce qu'on appelle la vente «liée»? En d'autres mots, si quelqu'un se présente à vous pour obtenir un prêt automobile, lui recommandez-vous d'acheter aussi l'assurance automobile chez vous? Liez-vous l'autorisation du prêt à l'achat de l'assurance automobile chez vous?

Mr. Béland: I think the really essential revenue for a caisse is revenue from loans. That's its bread and butter. For the caisse, the small commission it can earn indirectly on an insurance sale represents almost nothing. The manager of the caisse receives nothing personally. That's not his caisse's bread and butter. So it's only a sort of support for a business that belongs to them very indirectly.

It's nonsense to say that the manager of a caisse would refuse a loan because a member doesn't want to purchase insurance at his institution.

Le sénateur Kirby: Songez-vous à faire pour l'assurance-vie ce que vous faites pour l'assurance automobile, l'assurance habitation et l'assurance risques divers?

Mr. Béland: In life insurance, the only types of insurance we offer in our caisses are related to savings and loans. We don't sell strictly personal insurance policies. In other words, if you want to pay an additional premium, it is related to your savings. If you die and you have \$10,000 in your savings account, we're going to pay you \$10,000 more. These are products of this kind. We don't generally do life insurance business in our caisses.

[Text]

pas le commerce d'assurance-vie d'une façon générale dans nos caisses.

Senator Kirby: I knew that. My question is: Do you plan to get into that business, given the success that you have had in automobile, property and casualty insurance? The logic that you have applied, which you said made your current business successful, would also apply to life insurance, would it not?

M. Béland: Il est important de dire que dans l'assurance générale nous en sommes demeurés au produit standard. Quand on parle d'assurance automobile et d'assurance maison, c'est vraiment pour l'individu. Nous ne touchons pas au commercial. Nous ne touchons pas, en somme dès que cela devient un peu spécialisé, nous ne croyons pas que l'on peut commercialiser de tels produits au travers un réseau aussi vaste que celui des Caisses Desjardins. C'est un produit standard. C'est la même chose dans l'assurance-vie.

C'est la raison pour laquelle nous n'avons jamais voulu et je ne pense pas que nous ne le ferons jamais non plus aller dans des produits qui demandent une grande planification financière. Je pense que les polices d'assurance-vie aujourd'hui doivent tenir compte de vos besoins particuliers, de votre situation financière particulière.

On ne peut pas avoir des experts dans chacune des caisses pour faire une telle planification financière. C'est la raison pour laquelle on s'en tient toujours à des produits standards.

Prenez l'exemple des valeurs mobilières. Tout ce que l'on offrira dans nos caisses, c'est du courtage à escompte, jamais du courtage plein service.

Autrement dit dès qu'il y a des conseils financiers, on veut que ce soit fait par nos entreprises spécialisées et non pas par nos succursales de caisses. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

Pour le courtage à escompte, je peux entrer dans la caisse et dire: achetez-moi 500 actions de Bell Canada. Donc je ne donne pas de conseils, je rends un service. Mais si un membre entre dans la caisse et dit: j'ai \$50,000 et je voudrais acheter des actions, dites-moi lesquelles? Ce service-là, on ne le donne pas.

Senator Kirby: Should the federal legislation allow federally chartered financial institutions like banks and major trust companies to sell insurance the way that you can in Quebec?

The Chairman: That is the key question.

M. Béland: Sénateur, au nom de l'équité je suis obligé de dire «oui». Évidemment, tant qu'ils ne l'ont pas, je suis très heureux!

Senator Kirby: I would have inferred that from your answer. I also would have understood had you decided not to answer that question.

M. Béland: Ma vraie réponse est que je suis convaincu que c'est un excellent service pour le consommateur.

Je pense que pour les consommateurs qui font affaires avec les banques que c'est un excellent service. Pour moi il n'y a pas de danger pour le consommateur à ce qu'il puisse obtenir des

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Je savais cela. Ma question est la suivante: songez-vous à vous lancer sur ce marché, compte tenu du succès que vous avez obtenu en assurance-automobile, assurance-habitation et assurance risques divers? L'approche que vous avez utilisée, et qui a fait le succès de votre entreprise, pourrait aussi s'appliquer à l'assurance-vie, non?

Mr. Béland: It is important to say that, in general insurance, we have stayed with the standard product. When we say property and car insurance, it's really for the individual. We don't touch commercial insurance. We don't touch it as soon as it gets a bit specialized. We don't believe we can market those types of products through a network as big as that of the Caisses Desjardins. It's a standard product. It's the same thing in life insurance.

That's why we have never wanted to go into products that require major financial planning, and I don't think we ever will either. I think that the life insurance policies of today have to be based on your particular needs, on your particular financial situation.

We can't place experts in each caisse to do this type of financial planning. That's why we're still sticking with standard products.

Take the example of securities. All we offer in our caisses is a discount brokerage service, never a full-service brokerage operation.

In other words, from the moment financial advice is required, we want it to be provided by our specialized companies, not by our branch caisses. I don't know if I am making myself understood.

For discount brokerage service, you can go into the caisse and say: 500 shares of Bell Canada. I don't give advice; I provide a service. But if a member goes into the caisse and says: I have \$50,000 and I'd like to buy stocks, but tell me which ones, that's a service we don't provide.

Le sénateur Kirby: La législation fédérale devrait-elle autoriser les institutions financières à charte fédérale comme les banques et les grandes sociétés de fiducie à vendre de l'assurance comme vous pouvez le faire au Québec?

Le président: C'est la question fondamentale.

Mr. Béland: Senator, in the name of equity, I am forced to say "yes", but obviously, as long as they don't, I am very happy.

Le sénateur Kirby: Je l'aurais déduit de votre réponse. J'aurais également compris la même chose, même si vous aviez décidé de ne pas répondre à la question.

Mr. Béland: But my real answer is that I am personally convinced that this is an excellent service for the consumer.

I think it's an excellent service for consumers who do business with the banks. I don't think there is any danger for con-

[Text]

produits financiers, je dis bien «financiers», dans une succursale bancaire.

The Chairman: Carrying on from Senator Kirby's line of questioning, are the life insurance policies that you sell—that is, the unsophisticated, uncomplicated and simple policies—sold for your own company, or do you represent a company?

Mr. Béland: No, it is our own company. It is a mutual life insurance company, l'Assurance Vie Desjardins. It is a mutual company.

The Chairman: Does that company offer general life insurance services through the caisses or through their own agents as a separate entity?

Mr. Béland: Yes. They also have their own network of agents, but in our case we sell their products.

The Chairman: When you sell for either your property and casualty company or your life insurance company, does the individual branch receive a commission for it?

Mr. Béland: They receive the rente, or commission. When we talk about general insurance, they receive the rente based on the volume of business. Indirectly, it is a commission, but it is based on the Chiffres D'Affaires.

The Chairman: You have done \$100 million in premiums. What has been the bottom line result insofar as claims against property, accidents, that type of thing? Have you had good years and bad years?

Mr. Béland: Our general insurance company that sells its product only through the caisse network has had a very good year.

The Chairman: Normally the industry is a hot and cold one. You have good years and bad years, but you say that you do not have that kind of cycle?

Mr. Béland: For the time being, it is not an old experience. However, the other company that does business through brokers has existed since 1945. So together as insurance companies we have had our ups and downs, but right now the companies are very strong and well capitalized.

The Chairman: Who sets the rates?

Mr. Béland: The employees and the experts of the Groupe Desjardins Assurance-Générale.

The Chairman: So they would be fully competitive with the privately owned insurance companies?

Mr. Béland: Absolutely. We have no choice.

The Chairman: What would you do if the province decided to provide auto insurance itself, as is the case in Saskatchewan, Manitoba and British Columbia?

M. Béland: Au Québec anciennement on assurait aussi les blessures corporelles ainsi que les dommages matériels. On a perdu, il y a quelques années, l'assurance sur les blessures corporelles parce que notre gouvernement l'a assumée. Mainte-

[Traduction]

sumers in their being able to obtain financial products—I said “financial” products—in a branch bank.

Le président: Dans la foulée des questions du sénateur Kirby, est-ce que les polices d'assurance-vie que vous vendez—c'est-à-dire des polices simples, non compliquées—sont vendues pour votre propre compagnie, ou est-ce que vous représentez une autre compagnie?

M. Béland: Non, il s'agit de notre propre compagnie. C'est une compagnie d'assurance-vie mutuelle, l'Assurance-vie Desjardins.

Le président: La compagnie offre-t-elle des services d'assurance-vie générale par l'intermédiaire des caisses, ou encore par l'intermédiaire d'agents en tant qu'entités distinctes?

M. Béland: Oui. Elles possèdent également leur propre réseau d'agents, mais pour notre part, nous vendons leurs produits.

Le président: Lorsque vous vendez pour le compte de votre compagnie d'assurance-habitation et d'assurance risques divers, ou pour votre compagnie d'assurance-vie, est-ce que la succursale qui effectue la vente touche une commission?

M. Béland: Elle touche la rente, ou commission. Dans le cas de l'assurance générale, la compagnie touche la rente, qui est déterminée en fonction du chiffre d'affaires. Indirectement, il s'agit d'une commission, mais basée sur le chiffre d'affaires.

Le président: Vous avez fait 100 millions de dollars en primes. Quelle est votre situation compte tenu des réclamations au titre de l'assurance-habitation, des accidents, ce genre de chose? Avez-vous connu de bonnes années ou de mauvaises années?

M. Béland: Notre compagnie d'assurances générales qui vend son produit uniquement par l'intermédiaire des caisses a connu une très bonne année.

Le président: Habituellement, la situation fluctue. Il y a de bonnes années et de mauvaises années. Vous dites que vous ne connaissez pas ce cycle?

M. Béland: Pour l'instant, mais notre expérience est récente. L'autre compagnie qui fait des affaires par l'intermédiaire de courtiers existe depuis 1945. Dans l'ensemble, les compagnies d'assurances ont connu des hauts et des bas, mais pour l'instant elles se tirent très bien d'affaire et leur situation financière est très bonne.

Le président: Qui fixe les primes?

M. Béland: Les employés et les spécialistes du Groupe Desjardins Assurance générale.

Le président: Ces compagnies seraient donc tout à fait concurrentielles face aux compagnies d'assurances privées?

M. Béland: Tout à fait. Nous n'avons pas le choix.

Le président: Que feriez-vous si la province décidait d'assumer elle-même l'assurance-automobile, comme cela se fait en Saskatchewan, au Manitoba et en Colombie-Britannique?

Mr. Béland: In Quebec, we also used to insure against bodily injury, as well as property damage. We lost the bodily injury coverage a few years ago because our government took it over. Now we are strictly in the field of property damage.

[Text]

nant on est strictement dans le domaine de l'assurance des dommages matériels.

Si le gouvernement s'en accaparait, à ce moment-là on se lancerait dans un autre commerce mais je ne sais pas lequel.

Senator Olson: People across the country, some of whom I am aware of in Alberta, have long admired the success of your company. Of course, we have credit unions in Alberta that do a lot of business, but the government has had to bail some of them out once or twice. Has that ever happened to you?

Mr. Béland: No, thanks be to God.

Senator Olson: Do you have an ongoing guarantee from the Government of Quebec?

Mr. Béland: We have the same kind of guarantee that is provided by L'Assurance-dépôt du Canada. Each deposit is guaranteed by the provincial government to \$60,000 per member. We never use that money.

Senator Olson: You have never got into a problem, for example, where real estate values have gone down?

Mr. Béland: Yes, but we were strong enough to take care of our losses. We were very lucky. As I said in my presentation, we at present have reserves that exceed \$1.5 billion. We hope to continue to build that reserve.

Senator Olson: We were talking recently about insurance services that are sold to your members through your companies. Do you sell other services, such as those sold by trust companies?

Mr. Béland: Yes. Each case offers savings and loans and mutual funds that come from the trust companies. We have general insurance, life insurance and shortly we will have securities.

The Chairman: What about the RRSP business?

Mr. Béland: We are very much involved in that business.

The Chairman: And are your insurance companies able to provide the annuities that follow the RRSPs?

Mr. Béland: Yes.

The Chairman: That must be an immense business.

Mr. Béland: It is a big business.

Senator Poitras: We are talking about a big company here. What are the assets of the Institut Desjardins, a few billion?

Mr. Béland: Yes, about that. We are thinking of merging with La Sauvegarde, which will make our insurance company the largest in Quebec.

Senator Poitras: La Sauvegarde was a federally chartered company, and we approved the transfer to a provincial charter last fall.

The Chairman: Yes, and we questioned why they wanted to become provincially chartered. Now we know.

[Traduction]

If the government took that over, well, we'd go into another line of business, but I don't know which one.

Le sénateur Olson: Un peu partout au pays, et particulièrement en Alberta pour autant que je sache, on admire depuis longtemps le succès de votre compagnie. Évidemment, nous avons les caisses d'épargne et de crédit en Alberta qui ont un bon chiffre d'affaires, mais le gouvernement a dû en renflouer certaines à une ou deux reprises. Est-ce que cela s'est déjà produit dans votre cas?

M. Béland: Non, Dieu merci.

Le sénateur Olson: Bénéficiez-vous d'une garantie permanente du gouvernement du Québec?

M. Béland: Nous bénéficions du même genre de garantie que celle offerte par l'Assurance-dépôt du Canada. Chaque dépôt est garanti par le gouvernement provincial jusqu'à concurrence de 60 000 \$ par personne. Nous n'utilisons jamais cet argent.

Le sénateur Olson: Vous ne vous êtes jamais retrouvés en difficulté, par exemple lorsque la valeur des propriétés immobilières a baissé?

M. Béland: Oui, mais nous étions suffisamment forts pour encaisser les pertes. Nous avons eu beaucoup de chance. Comme je l'ai dit dans mon exposé, nos réserves dépassent actuellement 1,5 milliard de dollars, et nous espérons continuer de les alimenter.

Le sénateur Olson: Nous parlions récemment de services d'assurance vendus à vos sociétaires par l'intermédiaire de vos compagnies. Vendez-vous d'autres services, comme ceux que vendent les sociétés de fiducie?

M. Béland: Oui. Chaque caisse offre des épargnes et prêts ainsi que des fonds mutuels qui viennent des sociétés de fiducie. Nous offrons de l'assurance générale, de l'assurance-vie et nous offrons sous peu des titres.

Le président: Et les RÉER?

M. Béland: Nous nous en occupons très activement.

Le président: Vos compagnies d'assurances sont-elles en mesure de verser les rentes liées aux RÉER?

M. Béland: Oui.

Le président: Ce doit être une entreprise considérable.

M. Béland: C'est une grosse entreprise.

Le sénateur Poitras: Il s'agit d'une grosse compagnie. Quel est l'actif de l'Institut Desjardins? Ce doit être plusieurs milliards?

M. Béland: À peu près, oui. Nous songeons à fusionner avec La Sauvegarde, ce qui fera de notre compagnie d'assurances la plus importante au Québec.

Le sénateur Poitras: La Sauvegarde était une compagnie à charte fédérale, et nous avons autorisé le transfert sous une charte provinciale l'automne dernier.

Le président: Oui, nous nous demandions pourquoi ils voulaient une charte provinciale. Nous le savons maintenant.

[Text]

Senator Olson: I believe you indicated some minutes ago that you would not have any objection to federally chartered banks being given the same kind of authority to sell insurance as provincially chartered institutions have. Would you have any objection to federally chartered banks competing for the same services that you sell, such as life insurance, securities, and all the other services you have?

Mr. Bélard: No. The thing that we must remember is the protection of the consumer. We feel at ease in our situation because of our system. There is no conflict of interest because the owners of the caisse are the customers. So we do not have on one side the customers and on the other side the owners. We must be aware of the dangers in such circumstances, particularly if the concentration of power is strongly on the side of the owners. There might then be a conflict of interest.

Senator Olson: I understand that in your situation everyone wins. I suppose you lower your rates rather than distribute dividends.

Mr. Bélard: That is correct; otherwise we have to return the profits in the general reserve to the members.

Senator Olson: Would you expect federal institutions to receive that kind of treatment if they moved into these other areas?

Mr. Bélard: It is easier when the property is widely held.

Senator Olson: Yes, but in this case it is not, and now these institutions, which are owned by shareholders and not as widely held as yours, are asking that they be given the privileges that you have, so that there is a level playing field. Do you think such a situation would provide a good service for consumers?

Mr. Bélard: In my opinion, we must establish where such institutions will begin to be widely held.

Senator Olson: What do you mean by that comment?

Mr. Bélard: If the institution belongs to a small group, the situation can be dangerous. If it belongs to many shareholders, it is easier.

The Chairman: The Schedule A banks are widely held.

Senator Olson: Yes, but they are not held by consumers.

Le sénateur Poitras: Monsieur Bélard, la situation changera parce que vous avez maintenant des actionnaires. Quel est leur pouvoir par rapport à vos propriétaires déposants?

M. Bélard: Sénateur, vraiment le propriétaire c'est le réseau coopératif, toujours majoritairement. La règle que l'on s'est donnée c'est d'être propriétaire aux deux-tiers.

Le sénateur Poitras: Et pour les nouveaux actionnaires?

M. Bélard: Les actionnaires, ceux qui investissent, ne sont que dans le réseau corporatif. Ils sont donc minoritaires avec le réseau coopératif.

Si vous regardez ce tableau, je pense que c'est plus clair. Les actionnaires ne sont que dans le réseau corporatif qui appar-

[Traduction]

Le sénateur Olson: Je crois que vous avez dit il y a quelques instants que vous ne vous opposeriez pas à ce que des banques à charte fédérale soient habilitées à vendre de l'assurance au même titre que les institutions à charte provinciale. Vous opposeriez-vous à ce que des banques à charte fédérale vous fassent concurrence pour les services que vous vendez déjà, assurance-vie, titres et autres services que vous offrez déjà?

M. Bélard: Non. Il ne faut pas oublier, cependant, la protection du consommateur. Nous nous sentons à l'aise grâce à notre système. Il n'existe pas de conflit d'intérêts parce que les propriétaires de la caisse sont les clients. Il n'y a donc pas d'un côté les clients et de l'autre les sociétaires. Il faut être conscient des dangers possibles dans ces circonstances, surtout si le pouvoir est très concentré du côté des sociétaires. Il pourrait alors y avoir conflit d'intérêts.

Le sénateur Olson: Je crois comprendre que dans votre cas, tout le monde est gagnant. Je suppose qu'au lieu de distribuer les dividendes, vous réduisez les primes.

M. Bélard: C'est exact. Autrement, il nous faut rendre aux sociétaires les profits versés dans la réserve générale.

Le sénateur Olson: Les institutions fédérales devraient-elles bénéficier des mêmes conditions si elles décidaient d'offrir d'autres services?

M. Bélard: C'est plus aisé lorsque le capital est largement réparti.

Le sénateur Olson: Oui, mais ce n'est pas le cas ici et ces institutions, qui appartiennent aux actionnaires et non pas à un très grand nombre de propriétaires comme chez vous, demandent les mêmes privilèges, pour assurer l'application de règles égales. Croyez-vous que les consommateurs seraient gagnants?

M. Bélard: À mon avis, il nous faut voir à partir d'où ces institutions ont un capital largement réparti.

Le sénateur Olson: Qu'entendez-vous par là?

M. Bélard: Si l'institution appartient à un groupe restreint, il y a des risques. Si elle appartient à de nombreux actionnaires, c'est mieux.

Le président: Les banques de l'annexe A sont des institutions à capital largement réparti.

Le sénateur Olson: Oui, mais elles n'appartiennent pas aux consommateurs.

Senator Poitras: Mr. Bélard, the situation will be changed because you already have shareholders. What kind of power do they have compared to your depositor-owners?

Mr. Bélard: Senator, the owners are really a cooperative network and are always in the majority. The rule we set was to be two-thirds owners.

Senator Poitras: And for new shareholders?

Mr. Bélard: For shareholders, those who invest, they are only in the corporate network. They therefore have a minority position in the cooperative network.

I think it's clearer if you look at this table. The shareholders, here, are only in the corporate network, which belongs on at

[Text]

tient majoritairement au moins aux deux-tiers au réseau corporatif. Ceci nous donne notre garantie.

Le sénateur Poitras: C'est la différence.

M. Béland: C'est la différence, sénateur.

The Chairman: Do you have any advantages in terms of income tax over other financial institutions because of the cooperative nature of your business?

M. Béland: Non, monsieur le président. C'est une très grande question.

The Chairman: Do you not pay tax until you pay dividends? How does it work?

M. Béland: Au lieu de faire un seul rapport d'impôt comme si nous étions une banque, «la Banque Desjardins» ayant une charte fédérale, on ne ferait qu'un rapport d'impôt selon la loi de l'impôt qui s'applique au fédéral.

Chaque caisse doit faire un rapport d'impôt. Donc, nous en faisons 1,343.

Nous sommes à ce moment-là considérés comme chaque caisse étant une petite entreprise. Quand on compare les taux, évidemment, les banquiers nous disent souvent: vous êtes chanceux, vous payez le petit taux. Quand vous faites la somme en valeur absolue du produit des petits taux dans nos 1,343 caisses, au cours des dernières années, en valeur absolue, proportionnellement aux actifs, on a payé plus d'impôt que la plupart des grandes banques canadiennes. Je pense que c'est un faux raisonnement de dire que Desjardins paie moins d'impôt.

La seule exception qui existe actuellement, c'est la taxe sur le capital. Nos membres ne souscrivent pas de capital qui leur rapporte des dividendes. Notre capital, c'est une propriété collective. En somme c'est une partie des profits auxquels les membres ont renoncé pour faire ce que l'on appelle la réserve collective. Là-dessus nous ne sommes pas taxés, c'est vrai. Mais sur les profits nous payons autant d'impôt, sinon plus, que la majorité des banques au Canada.

The Chairman: I wanted to get that on our record.

I think we have probably exhausted the witness and the committee since we have had a long afternoon.

Do you have a question, Senator Cogger?

Senator Cogger: Mr. Béland has answered any questions I had, but perhaps, for clarification, I will pose them again.

Monsieur Béland, je veux poursuivre au fil des questions posées par le sénateur Olson. A plusieurs occasions dans votre exposé vous avez fait état du fait que le Mouvement Desjardins appartient à 4,900,000 membres. Mais, à la limite, faites-vous une distinction entre cela ou la règle du 10 p. 100 qui s'applique dans le cas des banques à charte?

M. Béland: Chez nous, personne ne détient 10 p. 100.

Le sénateur Cogger: J'en conviens.

En d'autres termes, est-ce que la diffusion totale qui existe chez vous, à vos yeux, diffère de la diffusion très vaste qui s'applique dans le cas des banques à charte?

M. Béland: Au point de vue du contrôle de l'entreprise?

[Traduction]

least a two-thirds majority basis to the cooperative network. That gives us our guarantee.

Senator Poitras: That's the difference.

Mr. Béland: That's the difference, Senator.

Le président: Bénéficiez-vous d'avantages, du point de vue de l'impôt sur le revenu, sur les autres institutions financières à cause du caractère coopératif de votre entreprise?

Mr. Béland: No, Mr. Chairman. That's a very big question.

Le président: Ne payez-vous pas d'impôt jusqu'à ce que vous versiez les dividendes? Comment cela se passe-t-il?

Mr. Béland: Instead of filing a single tax return as though we were a bank, the "Banque Desjardins", with a federal charter, we would file only one tax return under the federal Income Tax Act.

In our case, each caisse must file a tax return. So we file 1,343 of them.

So in our case, each caisse is considered as a small business. When you compare rates, of course, the bankers often tell us: you're lucky, you pay the low rate. But when you calculate in absolute terms the sum of all the low rates in our 1,343 caisses over the past few years, we have paid more taxes, relative to assets, than most of the major Canadian banks. I think it's wrong to say that Desjardins pays less taxes.

The only current exception is the tax on capital. In our case, members do not underwrite capital that pays them dividends. Our capital is community property. Ultimately it's a share of profits which members have waived and set aside in the general reserve. We're not taxed on that, that's true. But on profits, we pay as much tax, if not more than the majority of banks in Canada.

Le président: Je voulais que cela figure au compte rendu.

Nous avons probablement épuisé le témoin et le comité; l'après-midi a été longue.

Avez-vous une question, sénateur Cogger?

Le sénateur Cogger: M. Béland a répondu à toutes les questions que j'avais, mais pour plus de clarté je vais les poser quand même.

Mr. Béland, in the same vein as the questions put to you by Senator Olson, a number of times in your presentation, you mentioned the fact that the Mouvement Desjardins belongs to 4,300,000 members. But, ultimately, do you draw a distinction between that and the 10 per cent rule that applies to the chartered banks?

Mr. Béland: In our case, no one owns 10 per cent.

Senator Cogger: Agreed.

But, in other words, does the totally distributed ownership of Desjardins differ, in your view from the if not total, at least very widely distributed ownership of the chartered banks?

Mr. Béland: From the point of view of control of the business?

[Text]

Le sénateur Cogger: Au point de vue de la position générale.

Vous nous dites, par exemple: nous autres, on ne peut pas être en conflit d'intérêt, tout cela appartient à 4,300,000 personnes.

Si la Banque royale avait, dans sa succursale, un monsieur qui offrait des assurances d'une société appartenant à la Banque royale, est-ce que la Banque royale ne pourrait pas vous dire de la même façon: écoutez, nous aussi ne sommes pas en conflit d'intérêt parce que la banque appartient à 2,866,000 actionnaires?

M. Béland: Sauf que ceux qui sont en charge de la Banque royale et qui détiennent sans doute des blocs d'action fort importants, ont intérêt à ce que l'on en vende le plus possible et au coût le plus profitable possible pour eux.

Tandis que moi, je suis un salarié. Que j'exploite le membre au maximum, cela ne me donne pas grand-chose. Mon salaire ne changera pas. Mes actions ne monteront pas. Quand je quitterai le Mouvement Desjardins...

Le sénateur Cogger: Mais le gérant de la succursale de la Banque royale est aussi un salarié.

M. Béland: C'est correct mais il va recevoir des instructions des propriétaires qui détiennent les pouvoirs. Il va être obligé de les exécuter. C'est la grande différence.

Le sénateur Cogger: Alors vous répondez à ma question. Donc vous faites carrément une distinction?

M. Béland: Oui, je fais une distinction. Écoutez, en pratique je l'ai vécu car j'ai travaillé dans les deux systèmes.

Le sénateur Cogger: Cette distinction à vos yeux vous place à l'abris d'un conflit d'intérêt mais elle ne s'applique pas dans le cas des autres institutions bancaires?

M. Béland: C'est là que je fais la nuance avec la concentration du capital.

Je dis que quand il y a trop de concentration du capital, il y a risque de conflit d'intérêt. C'est subconscient. Je ne dis pas que les gens sont de mauvaise foi mais je pense que c'est tout naturel dans la nature humaine d'avoir la réaction à un moment donné de penser tout d'abord à soi.

Le sénateur Cogger: Donc de la même façon, ce raisonnement s'appliquerait aux transactions intéressées dont l'on entend souvent parler ici. De toute évidence, vous êtes constamment dans cette situation?

M. Béland: Nous le sommes moins que les autres.

Le sénateur Cogger: Il n'y a pas de transactions intéressées là-dedans?

M. Béland: C'est-à-dire qu'il n'y a pas de vente croisée. Vous savez, par exemple...

Le sénateur Cogger: Je ne parle pas de ventes mais de transactions intéressées. Je parle de transactions financières impliquant les diverses composantes du groupe.

M. Béland: On le fait à la verticale mais pas à l'horizontale.

The Chairman: Thank you, Mr. Béland. You have told us an exceptional story. Your success has created the very problem

[Traduction]

Senator Cogger: From the point of view of the general position.

You tell us, for example, that there can be no conflict of interest in your case since the business belongs to 4,300,000 persons.

If, in one of its branches, the Royal Bank had a person selling the insurance of a company that belonged to the Royal Bank, couldn't the Royal Bank tell you in the same way: look, there's no conflict of interest in our case either because the bank belongs to 2,866,000 shareholders?

Mr. Béland: Except that those who are in charge of the Royal Bank and who no doubt own very large blocks of shares have a vested interest in having that person sell as much as possible at the most profitable price possible.

Whereas in my case, I am a salaried employee. If I exploit a member to the hilt, that doesn't do much for me. My salary won't change. My shares won't go up in price. But when I leave the Mouvement Desjardins—

Senator Cogger: But the manager of the Royal Bank branch is a salaried employee as well.

Mr. Béland: That's correct, but he is going to receive instructions from the owners who have the power. He will be obliged to carry them out. That's the big difference.

Senator Cogger: Then you've answered by question. So you do draw a distinction?

Mr. Béland: Yes, I do draw a distinction, based on my experience; I have worked in both systems.

Senator Cogger: It's a distinction which, in your view, shelters you from conflict of interest, but not the other banking institutions?

Mr. Béland: That's where I make the distinction with capital concentration.

I say that, when there's too great a concentration of capital, the risk of conflict of interest... subconsciously, I'm not saying that people are acting in bad faith, but I think it's entirely natural, that it's part of human nature to react at some point, to think first of oneself.

Senator Cogger: And so, in the same way, the same reasoning would apply to what we heard talked about here, to self-dealing. You are constantly in this situation?

Mr. Béland: Well, we are to a lesser degree than the others.

Senator Cogger: There is no self-dealing in all that?

Mr. Béland: There are no cross sales. You know, for example—

Senator Cogger: But self-dealing. I am not talking about sales. I'm talking about financial transactions involving the various components of the group.

Mr. Béland: There is vertically, but not horizontally.

Le président: Merci, monsieur Béland. Vous nous avez raconté une histoire exceptionnelle. Votre succès est à l'origine

[Text]

we are considering. Others feel that some of the powers you have should be theirs. Your response to them would be, "Fair game. If you want those powers, then you take them. We are prepared to stand the competition."

Mr. Béland: That is right.

The Chairman: Good luck and thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

du problème même sur lequel nous nous penchons. D'autres estiment qu'ils devraient avoir les mêmes pouvoirs que vous. Vous dites être favorables à cette revendication, vous estimez que c'est équitable, et que vous êtes prêts à faire face à la concurrence.

M. Béland: En effet.

Le président: Bonne chance et merci.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Bank of Canada:

Mr. John W. Crow, Governor.

From the National Bank of Canada:

Mr. André Bérard, Chief Executive Officer;

Mr. Richard Carter, Vice President and Chief Economist.

From "le Mouvement Desjardins":

Mr. Claude Béland, President;

Mr. Yves Morency, Vice President of Planning, Confédération des caisses populaires Desjardins.

De la Banque du Canada:

M. John W. Crow, Gouverneur.

De la Banque nationale du Canada:

M. André Bérard, directeur des opérations;

M. Richard Carter, vice-président et économiste en chef.

Du Mouvement Desjardins:

M. Claude Béland, président;

M. Yves Morency, vice-président à la planification Confédération des caisses populaires Desjardins.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Tuesday, January 30, 1990

Issue No. 19 First proceedings on:

Bill C-28, an Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mardi 30 janvier 1990

Fascicule n° 19 Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-28, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Austin, P.C.
Buckwold

Cogger

Kirby

Kolber

*MacEachen, P.C.

(or Frith)

*Murray, P.C. (or Doody)

Olson, P.C.

Ottenheimer

Perrault, P.C.

Poitras

Roblin, P.C.

Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson
Austin, c.p.
Buckwold

Cogger

Kirby

Kolber

*MacEachen, c.p.

(ou Frith)

*Murray, c.p. (ou Doody)

Olson, c.p.

Ottenheimer

Perrault, c.p.

Poitras

Roblin, c.p.

Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, January 24, 1990:

"The Order of the Day being read,
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Buckwold resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 24 janvier 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Buckwold reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 JANVIER 1990
(21)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, à la pièce 257 Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorable sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Olson, Ottenheimer, Poitras, Roblin et Simard. (8)

Aussi présents: Du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie: MM. Anthony Chapman, attaché de recherche et Marion Wrobel, attaché de recherche. De Drache, Rotenberg: M. Arthur Drache, consultant.

Également présent: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 janvier 1990, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-28, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Le consultant expose les grandes lignes du projet de loi C-28 et répond aux questions.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Acting Clerk of the Committee

Serge Pelletier

Le greffier intérimaire du Comité

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 30, 1990
(21)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Olson, Ottenheimer, Poitras, Roblin and Simard. (8)

In attendance: From the Library of Parliament's Research Branch, Economics Division: Mr. Anthony Chapman, Research Officer, and Mr. Marion Wroebel, Research Officer. From Drache, Rotenberg: Mr. Arthur Drache, Consultant.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to its Order of Reference of January 24, 1990, the Committee began consideration of Bill C-28, An Act to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

The consultant described the broad outlines of Bill C-28 and answered questions.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 30, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.00 a.m., to consider Bill C-28, to amend the Income Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, the Old Age Security Act, the Public Utilities Income Tax Transfer Act, the War Veterans Allowance Act and a related Act.

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are dealing this morning with Bill C-28, the income tax bill. Over the past few years the procedure on income tax bills, and especially complicated bills such as Bill C-28, is to bring in our highly competent and well recognized advisor, Mr. Arthur Drache, who is a specialist in income tax law. Mr. Drache's role is to guide us through the major points of the bill and explain to us in terms that even members of this committee should be able to understand those areas of the bill that he thinks deserve some attention by the members of the committee. In other words, this is a meeting for clarification and guidance. Then Mr. Drache will open himself to whatever questions the members of the committee care to ask.

Once we have heard that background to the bill, next Tuesday morning at 11.00 a.m., the minister will appear before us and, because we have already had a briefing from Mr. Drache, we should be much better prepared to meet with the minister and to ask him questions.

Senator Olson: Will that be the Minister of Finance himself?

The Chairman: It will be Mr. Loiselle, the Minister of State for Finance. After that meeting we can then decide where the committee would like to go with respect to this bill.

For example, the steering committee will decide whether we want to invite witnesses to appear before the committee. We have had several letters, all from senior citizen groups who wish to appear. Also, there have been letters from people across the country who say that the issue of the so-called "clawback" on old age pensions and family allowance is such an important issue that they should have the right to be heard right across Canada. In my opinion, that is not likely to happen but, in any event, the steering committee will have to determine just how widespread its examination of this bill should be.

If there are no other organizational questions we will then call on our witness. I think most of you know Mr. Drache. His excellent advice has been of tremendous help to this committee and, over the past few years, he has kept us honest and out of trouble. Therefore I will ask Mr. Drache to make his presentation. During that presentation, if there is any point which both-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et une loi connexe.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous étudions ce matin le projet de loi C-28, Loi de l'impôt sur le revenu. Depuis des années, lorsque nous étudions des projets de loi sur l'impôt, et en particulier des projets de loi aussi compliqués que le projet de loi C-28, nous avons recours à notre conseiller, M. Arthur Drache, spécialiste chevronné et reconnu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le rôle de M. Drache consiste à nous éclairer sur les principaux aspects du projet de loi et à nous expliquer, dans des termes que même les membres de ce Comité pourront comprendre, les aspects du projet de loi qui, selon lui, méritent notre attention. Autrement dit, son rôle au cours de cette séance consistera à clarifier les choses et à nous guider. M. Drache répondra ensuite à toutes les questions des membres du Comité.

Une fois que nous aurons bien compris le contexte du projet de loi, mardi prochain à 11 heures, le ministre comparaitra devant nous. Comme nous aurons déjà bénéficié d'une séance d'information avec M. Drache, nous devrions être beaucoup mieux préparés pour rencontrer le ministre et lui poser nos questions.

Le sénateur Olson: Est-ce que ce sera le ministre des Finances lui-même?

Le président: Ce sera M. Loiselle, ministre d'État aux Finances. Après la séance, le Comité pourra décider de la ligne de conduite à adopter au sujet du projet de loi.

Par exemple, le Comité de direction décidera si nous devons inviter des témoins à comparaître. Nous avons reçu plusieurs lettres de demandes, toutes de groupes de citoyens âgés. Nous avons aussi reçu des lettres d'un peu partout au pays, de personnes qui soutiennent que la soi-disant «récupération» concernant les pensions de vieillesse et les allocations familiales est une question tellement importante que tout le monde au pays devrait avoir le droit de se faire entendre. À mon avis, il est peu probable que cela se produise, mais quoiqu'il en soit le Comité de direction aura à décider de l'envergure de l'examen du projet de loi.

S'il n'y a pas d'autres points d'organisation à examiner, commençons dès maintenant avec notre témoin. Je pense que la plupart d'entre nous connaissons M. Drache. Ses excellents conseils ont été très précieux à ce Comité et, depuis des années, il a su nous garder dans le droit chemin. Je demanderai à M. Drache de commencer son exposé dès maintenant. Pendant

[Text]

ers any of our members, please do not hesitate to interrupt and ask questions of Mr. Drache.

Senator Poitras: Mr. Drache, do you have a written presentation to give us at this time?

The Chairman: I do not think we have a written presentation, but we will have the transcript in print as soon as possible.

Mr. Arthur Drache, Consultant, Department of Finance: Honourable senators, it is a pleasure to be back before your committee again. Rather than go through this bill clause-by-clause—and, as you can see, it is quite long and, in many respects, quite technical—what I propose to do is explain it somewhat first.

This bill really must be looked at in the context of being the first tax bill after the tax reform bill. That is therefore one of the reasons why it is perhaps not as long as some of the Income Tax bills that you are used to seeing. Many of the elements, however, are technical in nature in dealing with relatively small matters.

There are perhaps four or five items that I would like to highlight, primarily on the basis of the fact that these are issues that have been raised by witnesses before the committee in the other place and in the print media and so on. Therefore perhaps I will just deal with those five items, and then if the members of the committee have specific questions about those items or about anything else, you can ask me in detail.

Proceeding in a non-chronological order, one of the first items is the imposition of surtaxes on individuals. Hitherto, there has been a 3 per cent surtax on individuals and corporations. The 3 per cent surtax on corporations has been retained and unchanged but the surtax on individuals has jumped. This bill brings the surtax for all individuals up to 5 per cent of federal taxable income. Basically what that means is that, although the first tax bracket is 17 per cent, when you add 5 per cent surtax that bracket jumps to 17.85 per cent, and so on. Therefore what is involved here is a tax increase across the board of 5 per cent, because this increase applies to everyone.

In addition, if federal taxable income is in excess of \$15,000, which would happen at approximately \$68,000 of taxable income—

The Chairman: Excuse me, you used the words “taxable income”. Do you not mean “taxes payable”?

Mr. Drache: Mr. Chairman, the surtax is levied on taxes payable. Therefore the 5 per cent is on all taxes. However, there is an additional surtax on taxes of \$15,000 and above, and that surtax is 3 per cent.

Senator Poitras: So that extra surcharge would start at \$60,000 of income?

Mr. Drache: It would start at \$67,000 of taxable revenue.

The Chairman: In other words, if you have an income of over \$67,000, the tax would be 5 per cent plus 3 per cent?

[Traduction]

qu'il parlera, s'il y a des points qui préoccupent certains membres du Comité, n'hésitez pas à interrompre M. Drache pour lui poser des questions.

Le sénateur Poitras: Monsieur Drache, avez-vous un mémoire écrit?

Le président: Je ne pense pas qu'il y ait de mémoire écrit, mais nous aurons la transcription imprimée le plus tôt possible.

M. Arthur Drache, conseiller, ministère des Finances: Honorables sénateurs, c'est un plaisir de revenir devant ce Comité. Au lieu de passer le projet de loi en revue article par article—comme vous pouvez le voir il est passablement étoffé et, à plusieurs égards, assez technique—je propose plutôt de vous en donner d'abord une explication.

Tout d'abord, il importe de voir ce projet de loi comme la première mesure fiscale depuis le projet de loi sur la réforme fiscale. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles le projet de loi n'est pas aussi long que les projets de loi de l'impôt que vous avez l'habitude de voir. Le projet de loi comporte cependant beaucoup d'éléments qui portent sur des aspects relativement mineurs.

J'aimerais passer en revue quatre ou cinq aspects, principalement parce que ces questions ont été abordées par des témoins devant le Comité de l'autre endroit, et également dans la presse écrite. J'aborderai donc uniquement ces cinq éléments, et si les membres du Comité ont des questions précises à ce sujet ou sur quelque chose d'autre, interrogez-moi.

Je n'aborderai pas les éléments dans leur ordre chronologique. Une des premières mesures est l'imposition de surtaxes sur le revenu des particuliers. Jusqu'à maintenant, la surtaxe payée par les particuliers et les sociétés était de 3 p. 100. La surtaxe de 3 p. 100 sur les sociétés a été maintenue à ce niveau, mais elle a augmenté dans le cas des particuliers. Elle passe à 5 p. 100 du revenu imposable au fédéral. Essentiellement, cela signifie que la première tranche d'imposition, qui est de 17 p. 100, passe à 17,85 p. 100 une fois ajoutée la surtaxe de 5 p. 100. Il y a donc augmentation générale de l'impôt de 5 p. 100, parce que la hausse vise tout le monde.

De plus, si le revenu imposable au fédéral dépasse 15 000 \$, ce qui se produit à partir d'un revenu imposable de 60 000 \$—

Le président: Excusez-moi, vous avez dit «revenu imposable». Ne voulez-vous pas dire «impôt payable»?

M. Drache: Monsieur le président, la surtaxe est levée sur l'impôt payable. Par conséquent, la surtaxe de 5 p. 100 s'applique à tous les impôts. Toutefois, le gouvernement lève une surtaxe additionnelle sur les impôts de 15 000 \$ et plus, soit 3 p. 100.

Le sénateur Poitras: Cette surtaxe s'applique aux revenus de 60 000 \$ et plus?

M. Drache: À partir de 67 000 \$ de revenu imposable.

Le président: Autrement dit, si vous avez un revenu de plus de 67 000 \$, la taxe serait de 5 p. 100 plus 3 p. 100?

[Text]

Mr. Drache: That is right. Therefore on the excess over \$15,000 of federal tax, it works out to 8 per cent on the excess.

Senator Anderson: Does the 5 per cent come first?

Mr. Drache: The 5 per cent comes first, and that applies to everyone. Then the 3 per cent is added for the so-called high income taxpayers.

Senator Anderson: That is on the 105 per cent?

Mr. Drache: I am sorry—?

Senator Olson: Yes, of taxes payable.

The Chairman: May I ask, with respect to the provincial tax, have the provinces generally followed suit with their own surtaxes or are they doing something different?

Mr. Drache: No. The basic provincial tax, which as you are aware is a percentage of the federal tax, will be levied normally on the federal tax without the surtaxes. Many of the provinces then levy their own surtax. Therefore what we are getting into in Ontario, for instance, is that there will be the federal basic tax and the 5 per cent surtax. Then for high-income earners there will be the extra 3 per cent surtax and then 52 per cent Ontario tax on the basic tax. Then Ontario has added a 10 per cent surtax for its higher earners. Therefore the end result will be for a high-income earner in Ontario, the top rates of tax will approach approximately 47 or 48 per cent this year.

The next item is not part of this bill, but in a sense is simply to finish off the story. When the Minister of Finance announced changes to the GST rate in the House of Commons on December 19, 1989, in order to make up for the loss of revenue on the cut of the rate of the GST, he announced that the surtax for high-income earners—which of course is in this bill and has not yet been passed—will in fact be raised again for 1991. Therefore, instead of paying an additional 3 points on taxes over \$15,000 in 1991, the Minister of Finance has proposed that there will be an additional 5 points on federal taxes over \$12,500. As I pointed out, that second surtax is not part of this bill. I just thought I might flesh out my explanation by telling you about it.

The Chairman: But that has been promised?

Senator Olson: I thought there was to be an amendment to this bill.

The Chairman: No. We will talk about amendments later.

Senator Olson: No, but I just want to know what the government's intentions are.

Senator Simard: The Minister of Finance, I think, has said publicly, and it has certainly been alluded to in the house, that it will be announced either at budget time or through some other measure emanating from the House of Commons, and not as an amendment to this bill.

Senator Olson: Very well.

Mr. Drache: There are presumably two more Income Tax bills to come relatively shortly. One will be the normal bill which comes as part of the budget. However, the Department

[Traduction]

M. Drache: C'est exact. Par conséquent, la surtaxe est de 8 p. 100 sur l'excédent de 15 000 \$.

Le sénateur Anderson: Est-ce que la taxe de 5 p. 100 s'applique en premier?

M. Drache: La taxe de 5 p. 100 s'applique en premier, et à tous. S'ajoute ensuite la surtaxe de 3 p. 100 aux contribuables à revenu élevé.

Le sénateur Anderson: Cela s'applique aux 105 p. 100?

M. Drache: Excusez-moi?

Le sénateur Olson: Oui, des impôts payables.

Le président: Si je peux me permettre, au sujet de l'impôt provincial, est-ce que les provinces appliquent leur propre surtaxe ou ont-elles adopté des mesures différentes?

M. Drache: Non. L'impôt provincial de base, qui comme vous le savez est un pourcentage de l'impôt fédéral, sera levé normalement sur l'impôt fédéral sans les surtaxes. Bon nombre des provinces lèvent ensuite leur propre surtaxe. En Ontario, il y aura l'impôt de base fédéral, plus la surtaxe de 5 p. 100. Dans le cas des personnes à revenu élevé, il y aura une surtaxe de 3 p. 100, plus l'impôt ontarien de 52 p. 100 prélevé sur l'impôt de base. L'Ontario a ensuite ajouté une surtaxe de 10 p. 100 sur les revenus élevés. En fin de compte, le taux d'imposition maximum pour les personnes à revenu élevé en Ontario se situera à environ 47 ou 48 p. 100 cette année.

Le prochain élément ne fait pas partie du projet de loi comme tel, mais je l'aborde simplement pour compléter le tableau. Lorsque le ministre des Finances a annoncé à la Chambre des communes le 17 décembre 1989 qu'il modifierait le taux de la TPS, il a déclaré que pour compenser pour la perte de revenu résultant de cette mesure, la surtaxe sur les revenus élevés serait de nouveau haussée en 1991. Par conséquent, au lieu de payer une surtaxe de 3 p. 100 au-delà de 15 000 \$ en 1991, le ministre des Finances propose une surtaxe de 5 p. 100 sur les impôts fédéraux au-delà de 12 500 \$. Comme je l'indiquais, cette seconde surtaxe n'est pas prévue dans le projet de loi. Je le mentionne simplement pour étoffer mon explication.

Le président: Mais cette mesure a été annoncée?

Le sénateur Olson: J'ai cru qu'un amendement serait apporté au projet de loi.

Le président: Non. Nous parlerons des amendements plus tard.

Le sénateur Olson: Non, mais je voudrais simplement connaître les intentions du gouvernement.

Le sénateur Simard: Je crois que le ministre des Finances a déclaré publiquement, et il en a sûrement été question à la Chambre, que la mesure serait annoncée dans le budget ou dans le cadre d'une autre mesure émanant de la Chambre des communes, mais pas comme amendement du projet de loi.

Le sénateur Olson: Très bien.

M. Drache: Deux autres projets de loi de l'impôt seront probablement déposés sous peu. Il y aura d'abord le projet de loi qui accompagne habituellement le budget. Le ministère des

[Text]

of Finance has also said that it intends to bring in what they refer to as a technical amendments bill, which I have been told will run between 250 and 300 pages of so-called technical amendments designed to clean up matters. Therefore with those two bills the Minister of Finance will have opportunities to make the amendments which I gather had been intended herein for procedural reasons but—

The Chairman: We will talk later about the amendments because it is a subject that has been raised.

Mr. Drache: So the surtax, in a sense, is the item which affects most Canadians.

Senator Poitras: But most Canadians who earn \$67,000 or more?

Mr. Drache: No, senator. The 5 per cent applies from the first dollar.

Senator Poitras: That is 3 per cent, okay.

Mr. Drache: So it does affect everybody—at least everybody who pays taxes.

The next item that I would like to talk about briefly, perhaps because it is so complicated, is the new provision dealing with leasing of property. This has become a little bit of a complex issue technically because the key provisions are not in the act. There is some reference to the act in section 16.1 but the key provisions are actually part of the regulations under the act, and I do not know whether your jurisdiction extends to regulations. These regulations have been published as draft regulations but cannot be enacted, of course, until Bill C-28 is passed.

Senator Olson: Do we know what the regulations will be?

Mr. Drache: They published draft regulations and I have a copy here if any of the senators are interested in seeing them.

The Chairman: If anybody wishes them, we can get them. Our normal procedure would be that, although the bill is referred to us, if for any reason we want to look at the regulations as they affect the bill, we certainly will do so.

Mr. Drache: We ran into a problem in the other committee because the witnesses kept making reference to the regulations and the chairman was not prepared to hear anything about the regulations because they were not before him. I just wanted to raise that as a technical issue. The thrust of these provisions goes back to the question of before-tax and after-tax financing. There has been a movement within the Department of Finance, as it has developed in the legislation over the past few years, to try to put all types of financing on the same footing, basically on an after-tax basis, and there have been a lot of technical amendments to get to this point.

This particular provision works on the assumption that a lease contract is essentially a financing contract, and that it does not so much deal with the acquisition of property but with the financing of the use of property, if you will.

Senator Ottenheimer: Does that include leasing and buy-back of a building?

[Traduction]

Finances a toutefois annoncé qu'il entend déposer un projet de loi comportant des amendements techniques, qui d'après ce qu'on m'a dit devrait compter entre 250 et 300 pages d'amendements visant à clarifier certains aspects de la loi. Le ministre des Finances sera ainsi en mesure d'apporter des modifications qui avaient été prévues pour des raisons de procédure mais—

Le président: Nous parlerons plus loin des modifications car le sujet a été soulevé.

M. Drache: Ainsi, en un sens la surtaxe est la mesure qui touche le plus les Canadiens.

Le sénateur Poitras: Mais la plupart des Canadiens qui gagnent 67 000 \$ ou plus?

M. Drache: Non, sénateur. La surtaxe de 5 p. 100 s'applique à partir d'un dollar.

Le sénateur Poitras: Il s'agit de la surtaxe de 3 p. 100, d'accord.

M. Drache: Elle touche tout le monde, du moins tous ceux qui paient de l'impôt.

L'autre élément dont j'aimerais parler brièvement, peut-être parce qu'il est très compliqué, est la nouvelle disposition concernant les biens de location. La question est devenue plutôt complexe sur le plan technique parce que les dispositions pertinentes ne sont pas contenues dans la loi elle-même. L'article 16.1 fait référence à la loi, mais les dispositions les plus importantes se trouvent dans le règlement d'application de la loi, et je ne sais pas si votre compétence englobe le règlement. Le règlement a été publié en tant que projet de règlement, mais il ne sera pas édicté tant que le projet de loi C-28 n'aura pas été adopté.

Le sénateur Olson: Connaissons-nous la teneur du règlement?

M. Drache: Le Ministère a publié un projet de règlement; si des sénateurs sont intéressés, j'en ai ici une copie.

Le président: Si quelqu'un veut des exemplaires, nous pouvons en obtenir. Selon la procédure actuelle, le projet de loi nous a été renvoyé, mais si pour une raison ou l'autre nous voulons examiner le règlement, nous pouvons le faire.

M. Drache: Nous avons eu un problème dans l'autre comité parce que les témoins faisaient constamment référence au règlement et le président n'y était pas préparé parce qu'il n'avait pas d'exemplaire du règlement sous les yeux. Je tenais simplement à soulever cette question secondaire. Ces dispositions concernent le financement avant impôt et après impôt. Depuis quelques années, le ministère des Finances, par l'intermédiaire de la loi, essaie de traiter tous les types de financement sur un pied d'égalité, essentiellement en tant que financement après impôt, et de nombreuses modifications techniques ont été apportées en ce sens.

Cette disposition particulière est basée sur l'hypothèse qu'un contrat de location est essentiellement un contrat de financement, et que, en quelque sorte, il concerne moins l'acquisition de biens que le financement de leur utilisation.

Le sénateur Ottenheimer: Cela inclut-il la location et le rachat d'un immeuble?

[Text]

Mr. Drache: A building would apply. Where it seems to be coming into play most often is with large equipment leases.

The Chairman: Heavy equipment, such as construction equipment?

Mr. Drache: Yes, which is leased.

Senator Poitras: What about cars?

Mr. Drache: The provisions do not apply to cars, because the department has tried to apply a sort of *de minimus* rule which would take out what you call small leases, such as the leasing of your office furniture or things of that nature, which are not caught by these rules.

Perhaps the best way to explain it is to tell you what the Department of Finance saw, if I can use this term, as the evil. Under the normal rules that we have operated on up until now, the leasing company, or lessor, retains title in the equipment. They are just renting it, so to speak, to the lessee. The lessee has always been able to write off all of the lease payments as an expense of doing business. The lessor claimed all the capital cost allowance, or the depreciation.

According to the Department of Finance, what was happening was that the price of the lease would take into account the ability of the lessor to claim the capital cost allowance as well as an interest factor on the money that is borrowed to finance the thing. This was an attractive proposition because it meant that the lessee, perhaps being in a loss or a non-profit situation, could not use the capital cost allowance and so, in effect, they would draw a contract under which they would go to leasing rather than purchasing, so the leasing company would get the benefit of the capital cost allowance.

In broad, general terms, this bill proposes that a lease agreement, which falls under the definitions that are fairly complex, will no longer be viewed as a leasing agreement but as a financing agreement. What that, in effect, does is to deny the leasing company the ability to claim capital cost allowance until such time as the lease payments start paying for the equipment that is under lease. So the payment, in effect, is not looked at as just a rental payment; it is looked at as a combination of a purchase and financing payment.

The department says that this change will have no particular impact on the lessee, who will still be able to deduct the payments it makes. However, what it does is it significantly reduces the ability of the lessor to claim capital cost allowance.

Senator Cogger: Presumably, the cost to the lessee would be increased by the amount equal to the inability of the lessor to claim that.

Mr. Drache: Presumably. I would now like to jump ahead to some of the submissions that have been made.

Senator Cogger: And the lessee is not allowed the capital cost allowance?

Mr. Drache: The lessee is not allowed the capital cost allowance.

[Traduction]

M. Drache: La mesure s'appliquerait à un immeuble, mais elle s'applique le plus souvent aux locations d'équipement important.

Le président: De l'équipement lourd, comme de l'équipement de construction?

M. Drache: Oui, l'équipement loué.

Le sénateur Poitras: Et les automobiles?

M. Drache: Les automobiles ne seraient pas visées, parce que le Ministère a voulu appliquer une règle qui exclut les locations de petits biens, par exemple, la location de mobilier de bureau ou autres choses de ce genre, auxquels les règles ne s'appliquent pas.

La meilleure façon de vous faire comprendre la chose est peut-être de vous parler de ce que le ministère des Finances a considéré comme la source du mal, si je puis dire. En vertu des règles normales, celles qui se sont appliquées jusqu'à maintenant, la société locatrice, ou le locateur, conserve le titre de propriété de l'équipement. Elle le loue simplement au locataire. Le locataire a toujours pu déduire le montant de la location comme frais d'entreprise. Le locateur réclamait la déduction pour amortissement ou la dépréciation.

Selon le ministère des Finances, dans les faits, le coût de la location était toujours déterminé en fonction de la possibilité pour le locateur de demander la déduction pour amortissement ainsi qu'un intérêt sur l'argent emprunté pour assurer le financement. Il s'agissait d'une proposition attrayante parce que le locataire, qui pouvait se trouver dans une situation de perte ou de non-rentabilité, ne pouvait utiliser la déduction pour amortissement. Dans les faits, donc, le locataire et le locateur passaient plutôt un contrat de location que d'achat, si bien que la société qui louait le matériel bénéficiait de la déduction pour amortissement.

En termes généraux, le projet de loi propose qu'un accord de location, inclus dans des définitions plutôt complexes, ne pourra plus être considéré comme un accord de location mais comme un accord de financement. Dans les faits, cela revient à nier à la société de location la possibilité de demander une déduction pour amortissement jusqu'au début des paiements de location applicables au matériel loué. Dans les faits, le paiement n'est pas considéré comme étant seulement un paiement de location, mais plutôt comme une combinaison de paiements d'achat et de financement.

Le Ministère affirme que cette mesure n'affecte pas le locataire, qui peut continuer de déduire les paiements qu'il effectue. Toutefois, elle réduit sensiblement la possibilité du locateur de demander une déduction pour amortissement.

Le sénateur Cogger: Je présume que le coût supporté par le locataire augmentera proportionnellement à l'incapacité où se trouvera le locateur de demander une déduction.

M. Drache: Sans doute. J'aimerais maintenant passer à certains des mémoires qui ont été présentés.

Le sénateur Cogger: Et le locataire n'a pas droit à la déduction pour amortissement?

M. Drache: Il n'y a pas droit.

[Text]

The Chairman: He just pays his carrying costs, which are deductible?

Mr. Drache: That is right, except that you then have an option. Interestingly enough, it is only the option which is actually in the legislation as 16.1. If the lessor and the lessee agree, they can enter into an agreement to the effect that the lessee is allowed to claim some capital cost allowance, and it changes the nature of the payments which are being made to the lessor. If it sounds complicated, believe me, this is a very simplified version. It is unbelievably complicated.

The saving grace, if you will, is that it applies, as I said earlier, really only to large equipment and large purchases. The average business which leases its computer or its furniture or a car or something like that will not be affected by this.

I read some of the submissions which were made by leasing companies, and they were primarily from large equipment lessors, for example, companies that lease trucks, and what they said, in effect, was that, first of all, the department's approach to what was in a lease was simplistic because those companies often provide a lot more than just the equipment and the financing, if you will, because they provide repairs, replacements and a whole range of services. More to the point, their allegation is that a lot of them will be in trouble because the provision has significant cashflow implications. That is, it may be that over the long haul they will get their deductions and so on, but it changes their cashflow significantly. They allege that it is just as simple for a Canadian lessee to lease from the United States and, therefore, be in direct competition or potentially in direct competition with American leasing companies. They claim that with these items a Canadian can go to the States and get the same thing, but American companies are not burdened by these particular regulations.

I have to tell you that I have not been much involved in my own practice with these kinds of leasing contracts, and I am not an expert. I have spent a lot of time just collecting what I have been able to tell you this morning. It is apparently a contentious issue for leasing companies here, but not so much for the lessees. You may wish to follow up by talking to officials. I suspect, on the basis of what I have seen already, that you will want to hear from leasing companies. All I have been able to do is give you an overview of what the department is attempting to do.

Senator Anderson: Do I understand correctly that the lessors cannot depreciate for perhaps some years?

Mr. Drache: Eventually they will be able to depreciate.

Senator Anderson: But it would not be at the full price?

Mr. Drache: That is right. At the beginning, depreciation would be virtually nothing, but as they receive more and more payments, their capital costs go up and they can depreciate against the capital cost. So they are being denied the write-off on the full amount of their purchased equipment from the

[Traduction]

Le président: Il paie seulement ses frais financiers, qui sont déductibles?

M. Drache: C'est exact, sauf que dans ce cas il existe une option. Il est intéressant de souligner que seule l'option est prévue à l'article 16.1 de la Loi. Si le locateur et le locataire sont d'accord, ils peuvent conclure une entente en vertu de laquelle le locataire peut demander une partie de la déduction pour amortissement, et cela modifie la nature des paiements qui sont faits au locateur. Cela vous semble peut-être compliqué, mais croyez-moi, il s'agit ici d'une version très simplifiée. La question est incroyablement complexe.

Ce qui rachète un peu la situation, si vous voulez, c'est que cette mesure s'applique, comme je le disais plus tôt, uniquement au matériel lourd et aux achats importants. L'entreprise ordinaire qui loue un ordinateur, du mobilier ou une automobile n'est pas touchée.

J'ai lu certains mémoires qui ont été présentés par des sociétés de location, principalement des sociétés qui louent du matériel lourd comme des camions. Selon elles, le Ministère adopte tout d'abord une approche simpliste de la location parce que ces sociétés font souvent plus que fournir simplement du matériel et assurer du financement; elles assurent aussi les réparations, les remplacements et toute une gamme de services. Plus précisément, elles soutiennent que bon nombre d'entre elles se retrouveront en difficulté parce que cette disposition aura des répercussions importantes au niveau de la trésorerie. En effet, elles obtiendront peut-être à long terme leurs déductions, mais leur situation de trésorerie en sera sensiblement modifiée. Elles allèguent qu'il est tout aussi simple pour un locataire canadien de louer aux États-Unis et de concurrencer ou de pouvoir concurrencer directement des sociétés américaines. Les sociétés affirment qu'à cause de cette disposition un Canadien peut aller aux États-Unis et obtenir la même chose, alors que les sociétés américaines n'ont pas à supporter le poids de notre réglementation.

Je dois vous dire qu'en pratique, je n'ai pas souvent eu affaire à ce genre de contrats de location, dont je ne suis pas un spécialiste. J'ai passé beaucoup de temps à recueillir les renseignements que je vous communique ce matin. La question semble soulever un problème pour les sociétés de location ici, mais pas tellement pour les locataires. Vous voudrez peut-être poursuivre l'étude de la question auprès de fonctionnaires. D'après ce que j'ai vu jusqu'à maintenant, je présume que vous voudrez entendre des représentants de sociétés de location. Pour ma part, je n'ai pu que vous faire un bref exposé de ce que le Ministère essaie de faire.

Le sénateur Anderson: Dois-je bien comprendre que les locateurs ne peuvent faire intervenir la dépréciation pendant quelques années?

M. Drache: À plus ou moins long terme, elles le pourront.

Le sénateur Anderson: Mais pas pleinement?

M. Drache: En effet. Au début, la dépréciation serait à peu près nulle, mais au fil des paiements, les immobilisations augmenteraient et celles-ci pourraient être dépréciées. Les sociétés ne sont donc pas autorisées à déduire le plein montant d'achat de leur matériel depuis le début. Elles finiront cependant par

[Text]

beginning. They will get it over time. That is why, it seems to me, they were stressing not necessarily the total loss of benefits, but cashflow problems. They have been operating in a certain way since the beginning, so to speak, and then the rules for contracts entered into as of budget day, April 26, changed.

Senator Poitras: Is the regulation in force right now?

The Chairman: Yes, since April 26.

Mr. Drache: However, whether or not anyone is paying attention to it is another matter.

Senator Simard: Do you know how many such agreements would be affected and how many people are involved?

Mr. Drache: I have no idea. In the presentation to the legislative committee, it was indicated that 14,000 jobs were at risk. How that figure was arrived at, I have no idea. I did not see anything in the submission which suggested that there was any kind of a fix on the number.

Senator Simard: You referred to the lessee, the lessor and an agreement. I suppose it reverts to what it was before.

Senator Poitras: Temporarily.

Senator Simard: Yes, for the term of the agreement.

Mr. Drache: Yes. So any agreements that were in force at that time are under existing law, and the regulation refers to agreements entered into after April 26.

Senator Simard: So the impact may not be 14,000 jobs or whatever?

The Chairman: I have read the evidence presented to the House of Commons Committee. It is a very complicated issue. I have a feeling that there was not that much discussion about the matter, for the same reason that most of us probably would not be able to discuss it too intelligently—they just did not understand. There were two or three presentations but apparently they had no great impact on the committee.

Senator Olson: It is not clear to me what abuse the department is trying to correct with this provision.

Mr. Drache: I think they were trying to narrow the gap of tax benefits flowing from owning as opposed to leasing. If you have a company that is not making very much money, and if it buys a van or a big truck because it is in say, a loss position or does not have substantial amounts of income, it will not claim capital cost allowance. According to the Department of Finance, that company would go out and lease the equipment and simply get a write-off for what it paid, which may produce losses in itself. The point is that the leasing company would immediately be able to start writing off the CCA, the depreciation. So I think they are trying to say that, despite the legalities of the contract, a lease really has an element of ownership and of financing to it and that some people who lease get substantial tax benefits over people who buy. This proposal seems to narrow the gap. They get those benefits because they forego the ability to claim the capital cost allowance and transfer it, *de facto*, to the leasing company, which somehow shows up in the price. That, I gather, is the rationale.

[Traduction]

pouvoir le faire. C'est pourquoi, à ce qu'il me semble, elles ont surtout insisté pas nécessairement sur la perte de l'ensemble des avantages, mais plutôt sur les problèmes de trésorerie. Ces sociétés ont adopté un certain mode de fonctionnement depuis le début, et voilà que tout à coup les règles régissant les contrats prévus dans le budget du 26 avril sont modifiées.

Le sénateur Poitras: Le règlement est-il en vigueur actuellement?

Le président: Oui, depuis le 26 avril.

M. Drache: Toutefois, quant à savoir si on en tient compte, c'est autre chose.

Le sénateur Simard: Savez-vous combien d'accords sont visés et combien de personnes sont touchées?

M. Drache: Je n'en ai aucune idée. Dans l'exposé qui a été présenté au Comité législatif, on a dit que 14 000 emplois étaient en danger. J'ignore comment on est parvenu à ce chiffre. Je n'ai rien trouvé dans le mémoire qui permette de croire qu'il s'agisse d'un nombre tout à fait fiable.

Le sénateur Simard: Vous avez parlé du locataire, du locateur et de l'accord. Je suppose qu'on en revient à la situation qui prévalait auparavant.

Le sénateur Poitras: Temporairement.

Le sénateur Simard: Oui, pour la durée de l'accord.

M. Drache: Oui. Ainsi, tous les accords qui étaient en vigueur à ce moment sont régis par la loi actuelle et le règlement vise les accords passés après le 26 avril.

Le sénateur Simard: De sorte qu'il n'y aura peut-être pas 14 000 emplois touchés?

Le président: J'ai lu les témoignages recueillis par le Comité de la Chambre des communes. La question est très complexe. J'ai l'impression qu'on n'en a pas beaucoup discuté, là encore parce que la plupart d'entre nous ne saurions pas le faire avec compétence—they ne comprenaient tout simplement pas la question. Deux ou trois mémoires ont été présentés, mais ils ne semblent pas avoir beaucoup influencé le Comité.

Le sénateur Olson: Je ne vois pas bien quel abus le Ministère entend corriger par le biais de cette disposition.

M. Drache: Je pense qu'il veut réduire l'écart entre les avantages fiscaux découlant de la propriété, par opposition à la location. Une entreprise qui ne ferait pas beaucoup d'argent et qui achèterait un poids lourd parce qu'elle est, disons, en situation de perte ou qu'elle ne réalise pas beaucoup de revenus, demanderait la déduction pour amortissement. Selon le ministère des Finances, cette société louerait l'équipement et obtiendrait simplement un amortissement pour le montant qu'elle a payé, ce qui en soit pourrait constituer une source de perte. En fait, la société de location pourrait immédiatement commencer à amortir la déduction pour amortissement, la dépréciation. En somme, le Ministère essaie de faire valoir qu'en dépit des aspects juridiques du contrat, une location comporte un élément de propriété et de financement et que certaines personnes qui louent obtiennent des avantages fiscaux importants par rapport à ceux qui achètent. La proposition semble réduire l'écart. Les sociétés obtiennent les avantages parce qu'elles renoncent à la possibilité de demander une déduction pour

[Text]

As I say, I personally have not been involved in these kinds of leasing contracts, and I do not have the experience of costing them out.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would be interested to hear some of the background to this proposal.

The Chairman: We can ask the minister when he comes next Tuesday. We have probably spent enough time on this point. I suppose I have over-simplified it in my mind in that I feel that the Department of Finance is trying to close the gap as to what people are claiming on both sides. The leasing company takes full depreciation and the lessor would claim his leasing costs, which probably include depreciation. So it seems to me that there is some double-dipping.

Senator Anderson: I believe the write-off is on the leasing charges only.

The Chairman: Yes, but they were using some of the leasing charges as a tax advantage. Perhaps we can move on to the next point.

Mr. Drache: The next item I would like to mention applies to a great number of people, and it is an amendment to what is known in the trade as the accrual rules; that is, dealing with interest income.

Up until 1981, if you invested money in a way that produced interest—GICs, Canada Savings Bonds, a whole range of debt investments—you paid tax when you received your interest. In those days you could go into a trust company and buy a deferred income certificate that might not pay you interest for 15 or 20 years, and there would be a deferral of tax throughout that time until the amount was paid.

In the 1981 budget, the then Minister of Finance, Mr. MacEachen, brought in what was known as accrual rules. When you cut through all the phase-in provisions, what they said was that you cannot defer your tax on interest income for more than three years. If you invested your money for 8 or 10 years, or whatever it happened to be, at least every three years you had to report the interest, whether or not you received it. That cut down on tax deferral and applied to virtually all debt instruments, including Canada Savings Bonds.

Senator Roblin: Did it apply to stripped interest bonds?

Mr. Drache: Yes, it did. The sole market for stripped bonds is in registered retirement savings plans, where the three-year accrual has no impact because there is no tax liability. Very

[Traduction]

amortissement et, de fait, la transfèrent à la société de location, ce qui en un sens apparaît dans le prix. Je présume que c'est le raisonnement qui est à la base de cette démarche.

Comme je l'ai dit, je n'ai pas personnellement l'expérience de ce genre de contrat de location et je n'en ai jamais évalué le coût.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais avoir des renseignements généraux sur cette proposition.

Le président: Nous pourrions demander au ministre de le faire lorsqu'il comparaitra mardi prochain. Nous avons sans doute consacré suffisamment de temps à cet aspect. Je suppose que j'ai probablement exagérément simplifié la question dans mon esprit en estimant que le Ministère des Finances essaie de réduire l'écart quant à ce que les contribuables demandent de part et d'autre. La société de location bénéficie d'une pleine dépréciation, et le locateur réclamerait les coûts de location, qui incluent probablement la dépréciation. Il me semble qu'il y a là double déduction.

Le sénateur Anderson: Je crois que l'amortissement s'applique aux frais de location seulement.

Le président: Oui, mais les contribuables utilisaient une partie des frais de location comme avantage fiscal. Nous pourrions peut-être passer au point suivant.

M. Drache: Le prochain point que j'aimerais aborder concerne un grand nombre de personnes; il s'agit d'une modification à ce qu'on appelle dans le commerce les règles de rattachement à l'exercice, c'est-à-dire qui concernent les revenus en intérêts.

Jusqu'en 1981, une personne qui effectuait des placements produisant de l'intérêt—soit par l'achat de certificats de revenu garanti, d'Obligations d'épargne du Canada, ou d'une vaste gamme d'autres placements par emprunt, ne payait de l'impôt que lorsqu'elle touchait les intérêts. Il était alors possible d'acheter d'une société de fiducie un certificat de revenu différé qui ne rapportait pas d'intérêt pendant 15 ou 20 ans et qui donnait aussi lieu à un report de l'impôt tant que l'intérêt n'était pas payé.

Dans le budget 1981, le ministre des Finances de l'époque, M. MacEachen, a instauré ce qu'on a appelé les règles de rattachement à l'exercice. Indépendamment des dispositions d'introduction graduelle, il n'était plus possible de différer l'impôt sur le revenu d'intérêts pendant plus de trois ans. Une fois passées en revue toutes les dispositions d'introduction graduelle, il n'était plus possible de différer l'impôt sur le revenu d'intérêts plus de trois ans. Si vous investissiez de l'argent pendant huit ou dix ans, ou peu importe la durée, vous deviez déclarer l'intérêt tous les trois ans, peu importe que vous l'ayez ou non touché. Cette mesure réduisait le montant d'impôt différé et s'appliquait à presque tous les titres de placement, y compris les Obligations d'épargne du Canada.

Le sénateur Roblin: Cela s'appliquait-il aux obligations à coupon zéro?

M. Drache: Oui. Le seul marché disponible pour les obligations à coupon zéro est celui des régimes enregistrés d'épargne-retraite, où l'intérêt accumulé pendant trois ans n'a aucun effet parce qu'il n'y a pas d'impôt à payer. Très peu de gens achè-

[Text]

few people buy them for their own personal investment because of the three-year accrual rule.

The Chairman: What happens with interest earned on insurance policies?

Mr. Drache: The insurance aspect became very contentious. It was resolved by grandfathering the older policies. They then brought in the concept of a prescribed policy. A prescribed policy, which is the kind of policy most people buy now, meets certain tests set down by the Department of Finance in terms of the amount of income that can be generated by the policy. If you buy a prescribed policy, you are not subject to the three-year accrual. However, you cannot buy a deferred annuity, which was at one time a major tax planning vehicle, where you pay a single lump sum today and collect your money 30 or 40 years down the line. They are not available any more.

This bill eliminates the deferral altogether. Interest income, which had been subject to the three-year deferral, will have to be reported every year, whether or not it is received. This applies to any purchases of a security after December 31, 1989. People were given approximately six or seven months' notice. One of the standard tax planning advices which was given towards the end of the year was to be sure to buy deferred debt before the end of the year in order to get the three-year deferral. This of course applies to everything, including Canada Savings Bonds. Those who buy compound interest CSBs from this year onwards will have to report their interest on an annual basis, even though the interest is compounding and they do not receive the money.

Senator Roblin: Does the issuer of the security have to give you a T-4 on these accrued interest items?

Mr. Drache: I believe that is the case at the present time. Previously, that was not the case because there was the option of declaring the interest annually or deferring it for three years. The industry, if I can use a broad, general term, did not do anything except, if you asked them, they were prepared to tell you your liability at any particular juncture. Because some people might declare the interest every year, some might take two years, and some might take the three years, they were not doing it on a regular basis. Under the new rule, the industry will issue the appropriate reporting receipts.

The earlier tax reform bill greatly expanded the requirements in terms of reporting securities transactions. It is now a requirement that the SIN be given. I highlighted that because it is one of the changes that will have a widespread effect.

Clearly, the most contentious single item, depending on where you sit, is the tax-back and clawback of the family allowance and the old age security payment. Quite frankly, my reading is that the family allowance item affects more people but is less contentious. The tax-back starts when income is less than \$50,000 and the family allowance itself is relatively small. People who are dependent upon the family allowance are not really affected by this item. The maximum that could be taken away is approximately \$370 per child.

[Traduction]

tent ces régimes comme investissement personnel propre à cause de la règle concernant les intérêts accumulés au bout de trois ans.

Le président: Que se passe-t-il dans le cas de l'intérêt accumulé sur les polices d'assurance?

M. Drache: La question de l'assurance est devenue très litigieuse. On a réglé le problème en reconnaissant les droits acquis sur les anciennes polices. On a ensuite introduit le concept de police prescrite. L'acheteur d'une police prescrite n'est pas assujéti à la règle de l'intérêt accumulé tous les trois ans. Il ne peut acheter de rente différée, qui à une époque constituait un moyen important de planification fiscale, et qui permettait de payer un montant forfaitaire immédiatement et de toucher les revenus dans 30 ou 40 ans. Cela ne se fait plus.

Le projet de loi élimine les reports. Les revenus d'intérêts, qui faisaient l'objet d'un report aux trois ans, devront être déclarés chaque année, qu'ils aient ou non été touchés. Cette mesure s'applique à tout achat de titre effectué après le 31 décembre 1989. Les personnes intéressées ont reçu un avis de six ou sept mois. Un des conseils qu'on donnait en matière de planification fiscale jusqu'à la fin de l'année était de s'assurer d'acheter des créances reportées avant la fin de l'année afin de bénéficier du report de trois ans. Évidemment cette mesure s'applique à tous les titres, y compris les Obligations d'épargne du Canada. Ceux qui achètent des Obligations d'épargne à intérêt composé à compter de cette année devront déclarer leur intérêt annuellement même si l'intérêt est composé et qu'ils n'encaissent pas l'argent.

Le sénateur Roblin: Est-ce que l'institution émettrice du titre doit fournir un T-4 pour les intérêts accumulés?

M. Drache: Je crois que c'est présentement le cas. Auparavant, cela ne se faisait pas ainsi parce qu'il était possible de déclarer l'intérêt annuellement ou de le différer pendant trois ans. L'industrie, si je puis employer ce terme général, ne prenait pas l'initiative, mais si un actionnaire le lui demandait, elle lui faisait part de sa situation à tout moment. Étant donné que certaines personnes déclaraient leurs intérêts annuellement, d'autres tous les deux ans ou encore tous les trois ans, l'industrie n'envoyait pas de relevé de façon régulière. En vertu des nouvelles règles, elle devra émettre les relevés voulus pour les fins de l'impôt.

Le projet de loi précédent sur la réforme fiscale a considérablement accru les exigences concernant la déclaration des transactions de titres. Le numéro d'assurance sociale doit maintenant être indiqué. Je me suis arrêté à cet aspect parce qu'il s'agit d'un des changements qui auront des effets importants.

La question qui, de toute évidence, est la plus litigieuse, tout dépendant de votre situation, concerne la disposition de récupération des allocations familiales et de la Sécurité de la vieillesse. J'estime pour ma part que la question des allocations familiales touche plus de monde, mais est moins litigieuse. La récupération s'applique aux revenus de moins de 50 000 \$. L'allocation familiale est, en soi, peu élevée et les personnes qui la reçoivent ne sont pas vraiment affectées par cette dispo-

[Text]

The Chairman: That is the maximum payment?

Mr. Drache: That is the maximum payment under family allowance. Obviously, the payments under the Old Age Security Act are much higher in terms of quantum. Therefore, the amount which can be lost through the tax-back is more significant.

This item is being phased in over a three-year period. The rate of tax-back was 5 per cent in 1989. It will be 10 per cent in 1990 and 15 per cent in 1991. When income is in excess of \$50,000—and I am not talking about taxable income—the recipient of the OAS is required to repay 15 cents of the OAS payment for every excess dollar received. That is when it is fully phased in in 1991. For 1989 it will be 5 cents for each dollar over \$50,000 and for 1990 it will be 10 cents.

The Chairman: Could you clarify how you get the 100 per cent?

Mr. Drache: It is easier to deal with the final version because everyone tends to think of it as 15 per cent. I do not have my calculator with me, but if the OAS is, let us say, \$4,000 a year, that would be divided by .15 and that is roughly \$26,666. With a threshold of \$50,000, if someone earned \$76,666, that person would lose the full \$4,000 because you take the excess over \$50,000, multiply it by 15 per cent—and again I am talking about it being in full swing—and you get your figure and subtract it from OAS received. At \$26,660, that would be zero, assuming \$4,000 a year.

The Chairman: Who digs these things up?

Senator Roblin: Are you saying that from \$50,000 to \$76,666 you pay from zero to 100 per cent of the tax?

Mr. Drache: Yes, basically, that is exactly the way it works.

Senator Olson: You say that it is calculated on income; not taxable income. What do you mean by that?

Mr. Drache: This is one of a number of contentious matters. The contention really has two sides to it. One is the policy itself, and I do not think it is my role to talk about policy. There are a lot of people who say that it is not right to do this, period.

Then you have a whole bunch of more technical items to which I will address myself. The first one is the question of income. Income in this context is income as reported on page 2 of your income tax return before you start claiming credits for charitable donations, and so on.

The Chairman: Is it your gross income?

Mr. Drache: It is gross income. There are, of course, some deductions. An RRSP contribution is a deduction in computing income. That is one of the few deductions that remains after tax reform.

[Traduction]

sition. Le montant maximum qui risque de leur être repris est d'environ 370 \$ par enfant.

Le président: C'est le montant maximum.

M. Drache: Il s'agit du montant maximum en ce qui concerne les allocations familiales. De toute évidence, les versements prévus en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse sont beaucoup plus élevés, et par conséquent les montants qui risquent d'être perdus à cause de la disposition de récupération sont beaucoup plus importants.

Cette disposition sera introduite graduellement sur une période de trois ans. Le taux de récupération était de 5 p. 100 en 1989. Il passera à 10 p. 100 en 1990, puis 15 p. 100 l'année suivante. Dans le cas des revenus excédant 50 000 \$—et je ne parle pas ici du revenu imposable—le prestataire de la Sécurité de la vieillesse devra, à compter de 1991, c'est-à-dire lorsque la mesure s'appliquera pleinement, rembourser 15 cents pour chaque dollar de prestation de sécurité de la vieillesse. En 1989, le taux est de 5 cents pour chaque dollar au-delà d'un revenu de 50 000 \$, et ce sera 10 cents en 1990.

Le président: Pourriez-vous nous préciser comment vous obtenez une taxe de 100 p. 100?

M. Drache: Il est plus aisé de s'en tenir à la version définitive parce que tout le monde pense à un taux de 15 p. 100. Je n'ai pas ma calculatrice avec moi, mais dans le cas de prestations de 4 000 \$, il faut diviser le montant par 0,15 cent, qui donne à peu près 26 666 \$. Dans le cas d'une limite de 50 000 \$, une personne dont les revenus atteindraient 76 666 \$ perdrait la totalité des 4 000 \$ parce qu'il faut multiplier l'excédent de 50 000 \$ par 15 cents—et je parle ici du taux maximum—et soustraire le résultat du montant des prestations reçues de la sécurité de la vieillesse. À 26 660 \$, le montant serait zéro, en supposant des prestations de 4 000 \$ par année.

Le président: Qui a déniché cela?

Le sénateur Roblin: Si je comprends bien, entre 50 000 et 76 666 \$, vous payez de zéro à 100 p. 100 de la taxe?

M. Drache: Oui, essentiellement c'est ainsi que les choses se passent.

Le sénateur Olson: Vous dites que le montant est déterminé en fonction du revenu, et non pas du revenu imposable. Que voulez-vous dire?

M. Drache: Il s'agit d'une des questions qui font problème. Il y a deux aspects au litige. Le premier concerne la politique elle-même, mais je ne pense pas qu'il m'appartienne d'en parler. Beaucoup de gens pensent carrément que cette façon de faire n'est pas correcte.

Puis il y a tous les autres aspects techniques, dont je parlerai. Le premier concerne le revenu. Dans ce contexte, le revenu est le montant reporté à la page 2 de votre déclaration d'impôt sur le revenu, avant de réclamer les crédits pour dons de charité, etc.

Le président: C'est-à-dire le revenu brut?

M. Drache: Le revenu brut. Évidemment, certaines déductions interviennent dans le calcul du revenu, notamment la contribution au REER, une des rares déductions qui ont résisté à la réforme fiscale.

[Text]

Senator Ottenheimer: What about deductions for dependents?

Mr. Drache: Those are now credits, but, in any event, those come later on. Even under the old act those were deducted later on.

You are talking about, if not gross income, fairly close to gross income. One of the technical problems that arises is that, in the computation of income, any dividends received are grossed up; that is, they are now increased by 25 per cent. That means a person who received \$10,000 in cash dividends actually reports \$12,500 for the purposes of computing income. Of course, under the overall tax system they end up recouping it and more, because they get the dividend tax credit. That comes later on in the return.

What you have, for example, is a situation where, if one person who is getting the OAS has \$50,000 of, let us say, pension income and a second person has \$40,000 of pension income and \$10,000 of dividend income, the second person, for tax purposes, will report dividends of \$12,500. Though each of them actually received \$50,000 in cash, the second person will have to report \$52,500 as income. As a consequence, the second person will be subject to some clawback, whereas the first one would not be subject to that. That, of course, is a point of some contention.

As I indicated earlier, once you take a look at the tax system as a whole, the person who received dividends gets relief for this gross-up because he gets the tax credit. That does not help in this particular instance because the clawback is based on a gross income of \$50,000.

Senator Roblin: All things considered, if you have a dividend income, even though the clawback cuts in quicker than it otherwise would, are you better off or worse off with the dividend tax credit at the bottom line?

Mr. Drache: If you put aside the clawback, from a pure tax point of view I would rather have \$50,000 of dividends than \$50,000 of pension or salary income. There is no question that the tax bill will be lower. That is aside and apart from the clawback.

One of the rationales I have seen for what I consider to be an anomaly is that the person with the dividends obviously has some accumulated wealth. If you have \$10,000 of dividends, then presumably you have some capital which generated it and that would put you in a different position from a person who is just receiving the same amount of cash from a pension or from earned income.

The Chairman: Could we get to the answer to Senator Roblin's question which deals with whether you would be better or worse off?

Senator Roblin: The clawback comes in on the dividend tax credit but later on, I am informed, the dividend tax credit does come into play. When you are through with the whole thing, although you pay more on the clawback than you would otherwise—you would have picked up something on the tax credit—I guess there is a cut-off point.

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: Et les déductions pour personnes à charge?

M. Drache: Ce sont maintenant des crédits, mais quoiqu'il en soit ceux-ci viennent plus loin. Même en vertu de l'ancienne loi, ils étaient déduits plus loin.

Il s'agit ici, sinon de revenu brut, du moins de quelque chose qui s'en rapproche beaucoup. Un des problèmes techniques tient au fait que, dans le calcul du revenu, tous les dividendes reçus sont majorés, c'est-à-dire accrus de 25 p. 100. Autrement dit, une personne qui a reçu 10 000 \$ en dividendes en déclare 15 500 \$ pour les fins du calcul du revenu. Évidemment, compte tenu de toutes les mesures du régime fiscal, le contribuable finit par récupérer le montant ou même plus à cause des crédits d'impôt pour dividendes, qui sont réclamés plus loin dans la déclaration.

Il se pourrait, par exemple, qu'une personne reçoive 50 000 \$ de prestations de la Sécurité de la vieillesse, alors qu'une autre reçoive 40 000 \$, plus 10 000 \$ de revenus de dividendes. Pour les fins de l'impôt, la seconde personne doit déclarer des dividendes de 12 500 \$. Bien que chacun des deux prestataires reçoive 50 000 \$ en espèces, le second devra déclarer un revenu de 52 500 \$. Il est donc assujéti à une certaine récupération, alors que l'autre y échappe. Cette disposition soulève un certain mécontentement.

Comme je le disais, compte tenu de toutes les dispositions du système fiscal, le contribuable qui a reçu des dividendes reçoit un dégrèvement pour le montant majoré, sous forme de crédit d'impôt. Il n'y a pas d'allègement dans ce cas précis parce que la récupération est basée sur 50 000 \$ de revenu brut.

Le sénateur Roblin: Tout compte fait, si vous avez un revenu de dividendes, même si la récupération s'applique plus rapidement qu'elle ne le ferait autrement, le contribuable s'en tire-t-il mieux ou moins bien avec le crédit d'impôt pour dividendes?

M. Drache: Si on écarte la récupération, du simple point de vue de l'impôt, je préférerais avoir 50 000 \$ de dividendes que 50 000 \$ de pension ou de salaire. La facture à payer sera indubitablement moins élevée, indépendamment de la disposition de récupération.

Une des raisons pour lesquelles je vois dans cette mesure une anomalie, c'est que la personne qui touche des dividendes a de toute évidence accumulé une certaine richesse financière. Une personne qui toucherait 10 000 \$ de dividendes le tirerait sans doute d'un capital et elle se trouverait, de ce fait, dans une situation différente d'une autre personne qui toucherait le même montant sous forme de pension ou de revenu gagné.

Le président: Pourrions-nous connaître la réponse à la question du sénateur Roblin quant à savoir si la situation de cette personne serait meilleurs ou pire.

Le sénateur Roblin: La disposition de récupération s'applique au crédit d'impôt pour dividendes, mais je crois savoir que par la suite ce crédit n'intervient pas. Tout compte fait, bien que le contribuable paie davantage en raison de la disposition de récupération qu'il ne le ferait autrement—le crédit d'impôt lui rapporterait quelque chose—je présume qu'il y a un point limite.

[Text]

The Chairman: My understanding as a minor expert is that you will be out of pocket on that gross-up that would put you over the \$50,000 mark. Although you get a tax credit in due course, you would have received it anyhow.

Senator Roblin: I understand that. What I am really asking is: Is the advantage of a dividend tax credit still in place?

Mr. Drache: Yes. I have never had the question posed before but, working it out, it seems to me that the clawback is 15 per cent. The federal portion of the dividend tax credit is 16.66 per cent so that, within that gap, you are still, federally, 1.66 per cent ahead if you offset the two. In addition, since the provincial tax does not apply and the provinces have nothing to do with the clawback, the 15 per cent is 15 per cent, but the dividend tax credit is enhanced by the application of the provincial tax rate. Once you add the provincial tax rate, that is worth about another 8.33 points, so perhaps it is arguable that you are still ahead federally and provincially by about 10 points.

Senator Roblin: But not as much as you would have been before, is that correct?

Mr. Drache: Not as much as you would have been if you were 64.

The Chairman: You might also keep in mind the reason for the gross-up because, in fact, you are getting a lower return than you would on a fixed income due to the fact that the company in which you have invested is paying taxes and you are getting some credit for that taxback. Therefore if you invested in a bond at 10 per cent, your dividend would generally be quite a bit lower. That advantage is there in order to encourage people to invest their money in corporation capital.

Senator Roblin: That is another complication, because it means that if you rely on interest income, you may be better off than if you rely on dividend income. In fact, these days I think you are. The interest rate, after all, has been 13 per cent for quite some time now.

Mr. Drache: Yes. There is a ratio which is basically 5 to 4: In other words, \$5 of pre-tax interest is the same as \$4 of pre-tax dividends. They will produce the same after-tax result. Therefore if the ratio is higher than 5 to 4, you are better off with interest; if the ratio is below 5 to 4, then you are better off with dividends. I agree with you, senator. Right now, the ratio is skewed in favour of interest.

Senator Roblin: I would conclude that the impact of the clawback on people with interest income as compared to people with dividend income may be different. However, it can be argued both ways.

Senator Anderson: It depends on how much they are getting as income.

[Traduction]

Le président: Bien que je ne sois pas un grand spécialiste de la question, je crois comprendre qu'au-delà d'un revenu de 50 000 \$, le contribuable doit déboursier. Malgré le crédit d'impôt, le contribuable aurait tout de même touché le montant le moment venu.

Le sénateur Roblin: Je comprends cela. Ce que je veux savoir, c'est si l'avantage du crédit d'impôt pour dividendes est toujours disponible?

M. Drache: Oui. La question ne m'a jamais été posée, mais à bien y réfléchir, il me semble que la disposition de récupération est de 15 p. 100. La portion fédérale du crédit d'impôt fédéral est de 16,66 p.100, de sorte que dans les limites de cet écart, l'avantage, pour les fins de l'impôt fédéral, reste à 1,66 p. 100, une fois les deux éléments défalquée. De plus, étant donné que l'impôt provincial ne s'applique pas et que les provinces n'ont rien à voir avec la récupération, le taux de 15 p. 100 demeure entier, mais le crédit d'impôt pour dividendes est accru par l'application du taux d'impôt provincial. Une fois ajouté l'impôt provincial, un taux supplémentaire de 8,33 p. 100 s'applique; on peut donc faire valoir qu'aux plans fédéral et provincial le contribuable s'en tire encore avec un avantage d'environ dix points.

Le sénateur Roblin: Mais l'avantage n'est pas aussi marqué qu'il l'était auparavant, n'est-ce pas?

M. Drache: Pas autant que dans le cas d'une personne de 64 ans.

Le président: Il ne faut pas oublier la raison de la majoration, car en fait le montant reçu est moins élevé qu'un revenu fixe parce que la société dans laquelle vous avez investi paie des impôts et que vous touchez un certain crédit au titre de la récupération. Par conséquent, les dividendes d'une obligation à 10 p. 100, seraient généralement sensiblement moins élevés. Cet avantage vise à inciter les gens à investir dans des sociétés.

Le sénateur Roblin: J'y vois une autre complication car le revenu d'intérêts peut se révéler plus avantageux que le revenu de dividendes. En fait, je pense que c'est le cas actuellement. En fin de compte, le taux d'intérêt se situe à 13 p. 100 depuis un bon bout de temps déjà.

M. Drache: Oui. Il existe un ratio de 5 pour 4: autrement dit, un intérêt avant impôt de 5 \$ équivaut à des dividendes avant impôt de 4 \$. L'un et l'autre produisent le même résultat après impôt. Par conséquent, si le ratio est plus élevé que 5 pour 4, le revenu d'intérêt est préférable; si le ratio est inférieur à 5 pour 4, les dividendes sont plus avantageux. Je suis d'accord avec vous, sénateur. À l'heure actuelle, le revenu d'intérêts est plus avantageux.

Le sénateur Roblin: Je conclus pour ma part que la disposition de récupération serait différente selon qu'il s'agit de revenus d'intérêts ou de revenus de dividendes. Mais on peut sans doute faire valoir l'argument dans les deux sens.

Le sénateur Anderson: Tout dépend du revenu.

[Text]

The Chairman: I think I have had some discussion with you on that, Senator Roblin. However, there is a certain stage at which a person with a dividend income will, in fact, be at a disadvantage, in spite of his tax credit.

Senator Roblin: And sometimes he will be at an advantage, because today, by and large, dividends are at 4 per cent and interest is 10 per cent. Therefore even with the tax credit, you are further ahead with interest income at the present time.

The Chairman: There are lots of dividends that are more than 4 per cent. There are preferred dividends now that are paying 8.5 per cent and all of the bank preferred stocks are paying up to 9.5 per cent.

Senator Roblin: The stockmarket generally pays 4 per cent. All I am saying is that it is not an open and shut, clear-cut argument in my opinion. However, I will say no more about it.

Mr. Drache: The only point I would raise is that this has been pinpointed—to use the tax profession's favour word—as an anomaly. Whether you consider it to be a significant anomaly or an insignificant anomaly is another matter.

The second item with regard to this matter is the fact that the system applies to the individual rather than to family units. That means that there are situations involving husbands and wives as follows: Case one: The husband has \$49,000 of income and the wife has \$49,000 of income. They are both receiving OAS, and there is no clawback.

Case number two: The wife has no income other than the OAS; the husband has \$94,000 or \$95,000 of income. The family unit has the same income as in case one. However, in case two the husband's pension, the OAS, completely disappears.

This situation is also viewed as an anomaly, particularly in light of the fact that so many of the tax-oriented social programs of the past ten years have, in fact, been family oriented. By that I mean if you look at the eligibility provisions for the Child Tax Credit—not the basic Child Tax Credit but the credit based on income—those provisions take into account the family income of both parents, assuming that they are living together. Therefore there is a great deal of precedent in the social programs that are built into the Income Tax Act in looking at family income for certain purposes. Yet this particular provision is based on the income of two individuals. Therefore there will be anomalies, depending on the split of income between the spouses.

This situation, in turn, will lead to a great deal of tax planning, especially in cases where the family may control a private company. In other words, it creates major incentive, beyond that which is already in the act, to split income. That is, rather than having money coming out to only the husband, to attempt to split that income, not only because of the tax benefits that flow but because now there is an added bonus, as it were, in trying to avoid the clawback on the OAS.

[Traduction]

Le président: Je crois en avoir discuté avec vous, sénateur Roblin. Mais à partir d'un certain point, le revenu de dividendes devient désavantageux, malgré le crédit d'impôt.

Le sénateur Roblin: Par ailleurs, à un autre moment le revenu de dividendes peut être avantageux; en effet, à l'heure actuelle, les dividendes se situent à peu près à 4 p. 100 et les taux d'intérêt à 10 p. 100. Aussi, en dépit du crédit d'impôt, le revenu d'intérêts demeure actuellement plus avantageux.

Le président: Beaucoup de dividendes sont supérieurs à 4 p. 100. Il y a les dividendes sur actions privilégiées qui rapportent 8,5 p. 100 et toutes les actions bancaires privilégiées, à 9,5 p. 100.

Le sénateur Roblin: En général, le marché boursier offre un rendement de 4 p. 100. Je dis simplement qu'à mon avis les choses ne sont pas tranchées au couteau. Mais je n'en dirai pas plus.

M. Drache: Je dirais simplement que cette mesure a été pointée du doigt, pour employer une expression chère aux professionnels de la fiscalité, comme une anomalie. Quant à savoir s'il s'agit d'une anomalie grave ou pas, c'est une autre question.

La seconde caractéristique du problème est le fait que le système s'applique aux particuliers et non pas aux familles. D'où certaines situations impliquant les deux conjoints, par exemple: le mari a un revenu de 49 000 \$ et son épouse a le même revenu. Tous deux touchent des prestations de Sécurité de la vieillesse et aucune disposition de récupération ne s'applique.

Deuxième hypothèse: l'épouse n'a d'autre revenu que les prestations de la Sécurité de la vieillesse; son époux touche 94 000 \$ ou 95 000 \$ de revenu. Cette famille a le même revenu que dans le premier cas. Toutefois, dans le second cas, la pension de l'époux, la Sécurité de la vieillesse, est reprise complètement par l'impôt.

Cette situation est aussi considérée comme une anomalie, surtout compte tenu qu'au cours des dix dernières années, une bonne partie des programmes sociaux axés sur la fiscalité visaient les familles. Je veux dire par là qu'en ce qui concerne les dispositions d'admissibilité au crédit d'impôt pour enfants—non pas le crédit d'impôt de base mais le crédit basé sur le revenu—ces dispositions prennent en considération le revenu familial des deux parents qui vivent ensemble. Par conséquent de nombreux programmes sociaux régis par la Loi de l'impôt sur le revenu sont axés sur le revenu familial pour certaines fins. Or, cette disposition particulière est basée sur le revenu des deux conjoints. Il en résultera donc des anomalies, tout dépendant de la répartition du revenu entre les conjoints.

Par ailleurs, cette situation entraînera une planification fiscale importante, surtout dans les cas où la famille possède une société privée. Autrement dit, les contribuables seront grandement incités, outre les dispositions que la loi contient déjà en ce sens, à diviser le revenu. En effet, au lieu que seul l'époux touche l'argent, les conjoints essaieront de diviser le revenu, non seulement à cause des avantages fiscaux que cela représente mais à cause de l'incitatif supplémentaire, à savoir essayer d'éviter la récupération applicable à la Sécurité de la vieillesse.

[Text]

Senator Roblin: Never mind; they will amend the act next year to sort that out. They always do.

The Chairman: What happens if both partners in a marriage are old age pensioners? The wife has a very small income and when reporting on her income, she would not be subject to the clawback?

Mr. Drache: That is right.

The Chairman: I am trying to relate that to the family income group and whether, in the long run, it balances off in that fashion. Perhaps you could clarify that for me, Mr. Drache.

Mr. Drache: There is no doubt that, in a tax situation generally, the closer you are to an absolutely equal split between the partners or the spouses the better off you will be from a tax point of view. The ideal tax plan would be for the husband and wife to have identical incomes. That is the ideal, always.

What happens with this bill is that, to the extent that the spouses' incomes are out of balance, there is an additional penalty thrown in for them being out of balance, if I can put it that way.

Mr. Chairman, I assume what you are getting at is the increase in rates. However, it seems to me that with the increase in rates on the husband's side, especially contemplating the surtax in this bill and the proposed one for 1991, the husband is paying regular tax, then the surtax, then what they are now calling the super surtax and the provincial surtax. He is also having his OAS clawed back. Therefore what you are contemplating is a situation where, for a recipient of the OAS who has significant income of something in excess of \$80,000 in 1991, without a doubt he will be the most highly taxed person in Canada, because the OAS clawback is, in fact, a tax-back.

I know that some of the people who work for the anti-poverty organizations would disagree with that because they would say that poor people's loss of benefits as incomes go up is, in fact, a tax. However, if we take a look at what is actually happening on the tax return, what you will find is that high-income Canadians aged 65 and over will, in fact, pay the highest rate of tax in the country. There is no question about that.

The Chairman: Again, would it not be better, in your tax planning, to keep your wife's income below \$50,000 or somewhere in that area before she starts paying back her old age pension?

Mr. Drache: Yes. If you are looking only at the clawback provisions, then the ideal situation is to have neither income over \$50,000. The fallback position is when one income is over \$50,000 and one is under. The worst situation, of course, is when they are both over \$50,000. However, the clawback rate is the same whether you are talking of \$51,000 or \$60,000 or \$70,000. The rate is the same. In other words, it does not make much difference.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Ça ne fait rien, ils vont modifier la loi l'an prochain afin de régler cette question. Ils le font toujours.

Le président: Qu'arrive-t-il si les deux conjoints reçoivent la Sécurité de la vieillesse? Si la femme a un revenu très limité, elle ne serait pas soumise à la disposition de récupération lors du traitement de sa déclaration?

M. Drache: C'est exact.

Le président: J'essaie de comparer cette situation à celle où l'on tient compte du revenu familial et de voir si les choses ne s'équilibrent pas à long terme. Vous pourriez peut-être nous fournir des éclaircissements à ce sujet?

M. Drache: Dans l'ensemble, il ne fait pas de doute que plus il y a un partage égal des revenus de la famille entre les deux conjoints ou époux, meilleure est leur situation sur le plan fiscal. L'idéal, ce serait que les deux conjoints aient des revenus identiques. C'est toujours là la situation idéale.

Ce qui arrive avec ce projet de loi, c'est que, dans la mesure où il y a un écart entre les revenus des deux conjoints, ceux-ci sont encore plus pénalisés en raison de ce déséquilibre, si je peux m'exprimer ainsi.

Monsieur le président, je suppose que vous voulez parler de la majoration des taux. Il me semble toutefois qu'avec l'augmentation des taux auxquels est soumis le mari, à la lumière en particulier de la surtaxe contenue dans ce projet de loi et de l'autre qui est prévue pour 1991, le mari doit payer l'impôt régulier, puis la surtaxe, puis ce qu'ils appellent maintenant la super-surtaxe ainsi que la surtaxe provinciale. Il doit aussi rembourser la SV. Par conséquent, on se trouve dans une situation où un bénéficiaire de la SV qui aura un revenu important, c'est-à-dire de plus de 80 000 \$ en 1991, sera sans aucun doute la personne la plus taxée au Canada parce que la récupération de la SV constitue en fait une disposition de réimposition.

Je sais que certaines des personnes qui travaillent pour les groupes de lutte contre la pauvreté seront en désaccord parce qu'ils croient les prestations perdues par les gens pauvres en raison de l'augmentation de leurs revenus représentent en fait une forme d'impôt. Toutefois, si vous examinez comment sont réellement traitées les déclarations d'impôt sur le revenu, vous apercevrez que les Canadiens à revenus élevés âgés de 65 ans et plus seront en fait soumis au taux d'imposition le plus élevé au pays. Il n'y a aucun doute à ce sujet.

Le président: Une fois de plus, ne serait-il pas préférable, dans votre planification fiscale, d'essayer de garder le revenu de votre épouse en dessous de 50 000 \$, ou autour de cela, de manière à ce qu'elle n'ait pas à rembourser sa SV?

M. Drache: Oui. Si vous ne considérez que la disposition de récupération, la situation idéale serait qu'aucun des deux revenus ne dépasse 50 000 \$. Votre position est moins avantageuse lorsqu'un des partenaires gagne plus de 50 000 \$ et l'autre moins de 50 000 \$. La pire situation, bien sûr, c'est lorsque les deux partenaires gagnent plus de 50 000 \$. Toutefois, le taux de récupération est le même que vous gagniez 51 000 \$, 60 000 \$ ou 70 000 \$. En d'autres mots, cela ne fait pas beaucoup de différence.

[Text]

However, once your income gets up there, then you start worrying about the surtax and, at that stage, you are back into income taxes.

A great deal has been made about this anomaly, namely the one-income, two-income situation and whether it is, in fact, appropriate. My guess is that the Department of Finance probably just thought it was easier to do it in this way. After all, they have a record of everyone who is receiving the OAS and it is therefore simpler to do it in this fashion rather than to start matching income tax returns. However, that is just a guess.

The Chairman: Could you move, then, into the 3 per cent inflation factor?

Mr. Drache: That is just where I was going, senator. As with so many other provisions of the act, the \$50,000 level will be indexed for inflation in the normal way under the act, which is that you ignore the first 3 per cent. So if, for example, in the first year you have 5 per cent inflation, instead of the level going to \$52,500, it will go to \$51,000. What will happen over time, of course, is that the threshold amount will not keep up with inflation. If you project it over a significant period of time, even assuming what has now come to be thought of as a reasonably acceptable inflation rate of 3.5 or 4 per cent, it is being eroded. Of course, where you are talking about people receiving the OAS for a period of 10, 15, 20, 25 years or more, the erosion can be very significant. So that is also one of the fairly contentious elements. There is a lot of feeling out there, as there is about a number of the other programs which apply to social security for older Canadians, that there should not be the 3 per cent *de minimus* rule built in.

There are a lot of other complaints, frankly, some of which are speculative. If you hear witnesses, you will undoubtedly hear them make comments to the effect that the next time the minister is looking for some money in the budget, it will be a cut from 50 to 45 and so on. That, of course, is purely speculative, but you do hear those kinds of comments.

Another interesting comment that you hear, and which I think will be the subject of a court challenge, is based upon the fact that, as most of the people at this table are probably aware, up until 1972 there was a separate tax levied theoretically for old age security, and in those days it was presumably kept in a separate fund. The idea was that people actually paid, I believe it was 2 per cent.

The Chairman: I think it was 3 per cent up to a maximum of \$240.

Mr. Drache: I was not paying tax in those days.

The Chairman: You were not even born in those days.

[Traduction]

Toutefois, une fois que votre revenu atteint ce niveau, vous commencez à vous inquiéter au sujet de la surtaxe et, à ce stade, vous devez payer de l'impôt régulier.

On a beaucoup discuté de cette anomalie, c'est-à-dire de la situation des familles à un ou deux revenus, ainsi que du caractère opportun de ces mesures. Ce que je pense, c'est que le ministère des Finances a probablement jugé simplement qu'il était plus facile de procéder de cette façon. Après tout, ils ont des données sur toutes les personnes qui reçoivent la SV et il est donc plus simple de procéder de cette façon que de commencer à faire des rapprochements de déclarations d'impôt sur le revenu. Ce n'est toutefois qu'une supposition.

Le président: Pourriez-vous maintenant passer au taux d'indexation au titre de l'inflation supérieure à 3 p. 100?

M. Drache: C'est justement à cela que je voulais en venir sénateur. Comme pour un grand nombre d'autres dispositions de cette loi, ce seuil de 50 000 \$ sera indexé afin de tenir compte de l'inflation de la façon prévue par cette loi, c'est-à-dire que vous ne tenez pas compte des trois premiers points de pourcentage d'augmentation. Ainsi, si vous avez au cours de la première année un taux d'inflation de 5 p. 100, ce seuil ne passera pas à 52 500 \$, mais bien à 51 000 \$. Ce qui arrivera bien sûr avec le temps, c'est que ce montant ne suivra pas la progression de l'inflation. Si vous établissez une projection pour une longue période de temps, même en supposant ce qui est maintenant considéré comme un taux d'inflation raisonnable, c'est-à-dire un taux de 3,5 ou 4 p. 100, on observe une érosion de ce seuil. Bien sûr, lorsque vous parlez de gens qui reçoivent la SV pendant 10, 15, 20, 25 ans ou plus, cette érosion peut être très importante. Il s'agit donc là d'une autre question assez litigieuse. Beaucoup de gens croient que cette règle de l'élimination des trois premiers points de pourcentage d'augmentation ne devrait pas s'appliquer pour ce programme comme pour beaucoup d'autres programmes de sécurité sociale destinés aux personnes âgées.

Il y a de nombreux autres sujets de mécontentement, mais certains relèvent franchement de la conjecture. Si vous convoquez des témoins, vous en entendrez sûrement vous dire que le ministre fera baisser ce seuil de 50 000 \$ à 45 000 \$ et ainsi de suite lorsqu'il cherchera à se dégager une marge de manœuvre dans le cadre du processus budgétaire. Il s'agit bien sûr là d'une simple supposition, mais il est vrai que vous entendez ce genre de commentaires.

Un autre commentaire intéressant qu'on entend et qui porte sur un sujet qui fera je crois l'objet d'une contestation judiciaire concerne le fait qu'il a existé jusqu'en 1972—comme chacune des personnes assises autour de cette table le sait probablement—jusqu'en 1972 un impôt spécial distinct qui était théoriquement levé pour la Sécurité de la vieillesse et dont les recettes devaient à ce moment-là être conservées dans un fonds séparé. Le taux de cet impôt avait été fixé à 2 p. 100 je crois.

Le président: Je crois qu'il était de 3 p. 100 jusqu'à un maximum de 240 \$.

M. Drache: Je ne payais pas d'impôt à ce moment-là.

Le président: Vous n'étiez même pas né.

[Text]

Mr. Drache: In any event, the theory that some people are working on is that there is a contract of sorts between the people who contributed under that régime. So, putting aside the question of universality per se, they are saying that they contributed to a specific fund for a specific type of payout, the OAS, and, therefore, the rules cannot be changed on them. I hear that there may be two challenges to this provision in court: one on the basis of contract, and the other on the basis that this provision discriminates on the basis of age and is, therefore, unconstitutional. I would not want to speculate on whether either of those will win, but I mention these things only so that you have a picture, if you do not already have it, of both the technical and legal arguments.

Senator Anderson: At the time they changed that from a certain percentage, they did not wipe it out. They just put it into another account and, actually, all the young people have been paying it ever since. That tax was never reduced or taken away. It is still in the general taxes.

The Chairman: Built into the general system.

Senator Anderson: Yes, built in.

Mr. Drache: The only other point that I think is worth touching on, because there have been some briefs on this, as well as a writeup in the *Globe and Mail*, is a highly technical issue: the so-called large corporations tax. The act provides for a special tax on large corporations. It has come to be known simply as the large corporations tax. It is, in effect, a capital tax, and it is a relatively modest amount. It was said to be designed to ensure that, given enough capital tax, the corporations cannot avoid their tax liabilities through the writeoff of CCA or anything else. Basically, a capital tax is paid by corporations which have capital, no matter what.

The Chairman: Is the threshold \$10 million?

Mr. Drache: That is right. That is why they call it a large corporations tax. Interestingly enough, the tax is creditable against ordinary income taxes so that, to the extent that a corporation that is liable to pay this tax actually pays income tax, it gets a credit against the tax.

The Chairman: Against its whole income tax, so that there is no cost?

Mr. Drache: Since the tax was designed to ensure that every corporation pays at least some tax, the concept is that, therefore, if a corporation is, in fact, taxable and pays tax in the normal way, it should not be hit twice. Therefore, the large corporations tax is creditable.

The Chairman: The tax is really just to cover those large corporations that have other means of evading taxes?

Mr. Drache: Exactly.

[Traduction]

M. Drache: De toute façon, certaines personnes sont d'avis qu'une sorte de contrat avait été passé avec les contribuables qui ont versé de l'impôt en vertu de ce régime. Aussi, si l'on met de côté la question de l'universalité en tant que telle, ces personnes soutiennent qu'elles ont versé des sommes dans un fonds précis pour un type précis de paiement, c'est-à-dire des prestations de la SV, et que les règles ne peuvent donc pas être changées pour elles. Il paraît que cette disposition pourrait être contestée de deux façons devant les tribunaux: en invoquant tout d'abord cette notion de contrat et ensuite parce que cette disposition constitue une forme de ségrégation en fonction de l'âge et va donc à l'encontre de la Constitution. Je ne veux pas chercher à déterminer qui sortira gagnant de cette bataille, mais je vous mentionne ces questions pour que vous ayez une idée, si ce n'est pas déjà fait, des arguments techniques et juridiques invoqués dans ce dossier.

Le sénateur Anderson: Lorsqu'ils ont abandonné cette formule, ils n'ont pas fait disparaître cet impôt. Ils ont tout simplement placé ces sommes dans un autre compte et tous les jeunes y contribuent en fait depuis. Cet impôt n'a jamais été réduit ou abandonné. Il est toujours inclus dans l'impôt général.

Le président: Il fait partie du régime général.

Le sénateur Anderson: C'est ça.

M. Drache: Le seul autre point qu'il vaut la peine d'aborder parce que ce sujet a été traité dans des mémoires et dans un article paru dans le *Globe and Mail* concerne une question très technique, ce que l'on appelle l'impôt des grandes corporations. La loi prévoit un impôt spécial pour les grandes corporations. Maintenant, on l'appelle simplement l'impôt des grandes corporations. Il s'agit en fait d'un impôt sur le capital et il est d'un taux relativement peu élevé. On dit qu'il a été mis en place afin de s'assurer que les corporations ne puissent éviter de payer de l'impôt en ayant recours à la DPA ou à quelque chose. Un impôt sur le capital est essentiellement payé par les corporations qui disposent d'un capital, peu importe son importance.

Le président: Le seuil n'est-il pas de 10 millions de dollars?

M. Drache: Vous avez raison. C'est pourquoi on l'appelle l'impôt des grandes entreprises. Fait intéressant, l'impôt ainsi payé peut être utilisé comme crédit dans le calcul de l'impôt sur le revenu ordinaire, de sorte qu'une corporation qui doit payer cet impôt et doit aussi payer de l'impôt sur le revenu peut se servir du premier impôt comme d'un crédit pour diminuer le second.

Le président: Pour diminuer l'ensemble de son impôt sur le revenu de manière à ce qu'elle n'ait rien à payer?

M. Drache: Puisque cet impôt a été conçu afin de s'assurer que toutes les corporations paient de l'impôt, on considère qu'une corporation qui est impossible et qui paie de l'impôt de façon normale ne devrait pas être imposée deux fois. Par conséquent, l'impôt des grandes corporations donne droit à un crédit.

Le président: Cet impôt ne vise que les grandes corporations qui disposent d'autres moyens de se soustraire à l'impôt?

M. Drache: Exactement.

[Text]

The Chairman: But if they do pay taxes, whatever they pay on the capital tax will be credited against, not their income, but their taxes?

Mr. Drache: Yes.

Senator Simard: Is it cumulative?

Mr. Drache: I do not believe so.

Senator Simard: So it has to be used in the same year?

Mr. Drache: Yes, because the whole thrust is to ensure that there is tax liability every year. There is also a 3 per cent surtax on these corporations, and the surtax is also creditable. I think I should arrange to get you this article. The large corporations want the surtax to be credited against the capital tax rather than the capital tax being credited against the surtax. They are very upset about it, and they made representations to the legislative committee, and the legislative committee said, "We do not really understand what you are talking about here. Go see the Department of Finance." They went to the Department of Finance and the Department of Finance said, flatly, "No. We are not going to do it." According to the article, which was in the *Report on Business* on January 15, the implication has to do with whether crediting taxes borne in the United States or Canada, one way as opposed to another way, will be an incentive to move tax liabilities out of Canada into the United States. We are now dealing with a world that is so arcane that the mind boggles. However, I do have this article which I can let you have.

The Chairman: Can you give us an example? Can you perhaps take some figures and show us what happens in each circumstance?

Senator Roblin: On the point of figures, is it possible to find out the number of individual corporations or people who will be affected by the clawback and the impact on their revenue?

The Chairman: I think that figure is available from our researchers.

Mr. Drache, what you are about to give us is on the clawback itself.

Mr. Drache: Yes.

The Chairman: And it also includes family allowances? What is the impact? Let us say there is a company with \$20 million worth of capital.

Mr. Drache: There are a few things. First, the capital tax rate is 0.175 percent, and it is expected to raise \$965 million in its first year of operation. Incidentally, Mr. Wilson announced on December 19 as part of his announcement on cutting the rate of the GST that, along with his proposal to raise the personal surtax, he also proposed to raise the large corporations tax, and that would go to 2 percent.

The Chairman: Raise it from what?

[Traduction]

Le président: Mais si elles paient de l'impôt, toutes les sommes versées au titre de l'impôt sur le capital pourront être utilisées pour diminuer non leur revenu mais leurs impôts?

M. Drache: C'est ça.

Le sénateur Simard: Ces crédits sont-ils cumulatifs?

M. Drache: Je ne crois pas.

Le sénateur Simard: Ils doivent donc être utilisés au cours de la même année?

M. Drache: Oui, parce que ces mesures visent avant tout à s'assurer que les grandes corporations paient de l'impôt chaque année. Celles-ci sont également soumises à une surtaxe de 3 p. 100 qui peut aussi être transformée en crédit. Je pense que je devrais essayer de vous faire tenir copie de cet article. Les grandes corporations souhaitent que cette surtaxe puisse être utilisée comme crédit pour diminuer la taxe sur le capital plutôt que l'inverse. Cette question les irrite beaucoup et elles ont fait valoir leur point de vue devant le comité législatif. Les membres de celui-ci leur ont déclaré qu'ils ne comprenaient pas réellement ce problème et qu'ils leur conseillaient de s'adresser au ministère des Finances. C'est ce qu'ils ont fait et les responsables du ministère des Finances leur ont opposé un non catégorique. Selon l'article en question, qui a paru dans le *Report on Business* du 15 janvier, il s'agirait de déterminer si le fait que le mode d'utilisation des crédits attribuables aux impôts payés aux États-Unis ou au Canada diffère d'un pays à l'autre serait de nature à encourager les grandes corporations à payer leurs impôts aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Nous vivons actuellement dans un univers tellement compliqué qu'on croit rêver. Toutefois, j'ai cet article avec moi et je peux vous le passer.

Le président: Pourriez-vous nous donner un exemple, prendre certaines données et nous montrer ce qui arrive dans chaque cas?

Le sénateur Roblin: Pour ce qui est des chiffres, est-il possible de déterminer le nombre de corporations ou de personnes qui seront visées par cette récupération et l'incidence que celle-ci aura sur leurs revenus?

Le président: Je crois que nos attachés de recherche peuvent nous fournir ces données.

Monsieur Drache, vous allez maintenant nous parler de la disposition de récupération en tant que telle récupération.

M. Drache: Oui.

Le président: Est-ce cela vise aussi les allocations familiales? Quelles en sont les conséquences? Prenons le cas d'une entreprise ayant un capital évalué à 20 millions de dollars.

M. Drache: Il y a quelques éléments à examiner ici. Premièrement, le taux de l'impôt sur le capital est de 0,175 p. 100 et on s'attend à ce qu'il permette d'amasser 965 millions de dollars au cours de la première année. En passant, lorsque M. Wilson a annoncé le 19 décembre dernier qu'il diminuait le taux de la TPS, il a aussi indiqué qu'il avait l'intention de hausser la surtaxe des particuliers et l'impôt des grandes corporations, celui-ci devant passer à 2 p. 100.

Le président: Quel est-il actuellement?

[Text]

Mr. Drache: From 0.175 to 2 percent.

The Chairman: Once they get this provision in, they have a nice little provision to work from.

Mr. Drache: Perhaps the best way to explain it would be to read a few paragraphs from this article in the *Globe and Mail* of January 15. It reads in part:

What the companies want is, on the surface, a minor modification of the way the LCT—

That is, the large corporations tax—

—is collected. They would like to deduct the surtax from their large corporations tax, rather than the other way around.

While companies would, on paper, end up paying Ottawa the same amount under each calculation method, there is a major difference in consequences to multinational companies.

Under U.S. tax rules and those of most other foreign countries, companies consolidating their worldwide income receive a tax credit for income taxes paid in foreign jurisdictions, but not for capital taxes.

Senator Poitras: That is their reasoning.

Mr. Drache: Yes. The article goes on:

That means that, if a U.S. multinational company paid \$500,000 in Canadian surtax, it would receive credit for that amount when its U.S. taxes are calculated on its global income. It would not receive a similar tax credit for a \$500,000 LCT payment.

The people are making their submission to the Tax Executives Institute, which, of course, has appeared before this committee on many occasions. The article goes on:

But Finance Department officials fear that, if Ottawa acceded to the companies' request, the burden of the LCT would eventually fall more heavily on the backs of Canadian-based corporations than on the Canadian subsidiaries of foreign-based multinationals.

Their fears are based on the recognition that multinational companies are more interested in minimizing the tax burden on their worldwide business than in reducing it in any one country.

And despite the efforts of tax authorities to control company behavior, companies still have a great deal of leeway to determine in which country profits are taken and to reduce the tax on funds transferred from Canadian subsidiaries to head office.

Basically, they are suggesting that multinational companies will re-jig their income so that more of it is taxed in the United States where tax rates are substantially lower. It is quite clear that, on the one hand, the multinationals or the large compa-

[Traduction]

M. Drache: Il passerait de 0,175 à 2 p. 100.

Le président: Une fois cette disposition mise en place, ils ont en main un bel outil fiscal.

M. Drache: La meilleure façon de vous expliquer cette question, ce serait peut-être de vous lire quelques passages de cet article du *Globe and Mail* paru le 15 janvier. Voici ce qu'on peut y lire:

Ce que les entreprises veulent à première vue, c'est une modification mineure à la façon dont l'IGC—

C'est-à-dire l'impôt des grandes corporations.

—est prélevé. Elles aimeraient pouvoir déduire la surtaxe de l'impôt des grandes corporations, plutôt que l'inverse.

Sur papier, les entreprises paieraient les mêmes montants à Ottawa avec les deux modes de calcul, mais les conséquences diffèrent de façon importante pour les multinationales.

En vertu des règles sur la fiscalité des États-Unis et de la plupart des autres pays étrangers, les entreprises qui consolident leurs revenus internationaux reçoivent un crédit d'impôt pour l'impôt sur le revenu payé dans des pays étrangers, mais non pour l'impôt sur le capital.

Le sénateur Poitras: C'est leur raisonnement.

M. Drache: Oui. Voici la suite de l'article:

Cela signifie qu'une entreprise multinationale américaine ayant versé 500 000 \$ en surtaxe au Canada recevrait un crédit d'un montant équivalent lors du calcul de l'impôt qu'elle doit payer aux États-Unis sur ses revenus globaux. Elle ne recevrait pas un crédit d'impôt semblable si elle avait versé une somme équivalente au titre de l'impôt des grandes corporations.

Ces gens présentent ces arguments au *Tax Executives Institute* qui a bien sûr comparu à de nombreuses reprises devant le Comité. L'article se poursuit en ces termes:

Si Ottawa agit comme les entreprises le lui demandent, les fonctionnaires du ministère des Finances craignent que le fardeau de l'impôt des grandes corporations repose plus tard davantage sur les épaules des corporations canadiennes que sur celles des filiales canadiennes de multinationales étrangères.

Ces inquiétudes sont attribuables au fait que les multinationales cherchent davantage à réduire l'impôt qu'elles doivent payer sur l'ensemble de leurs revenus internationaux qu'à réduire celui qu'elles payent dans un pays donné.

Malgré les efforts déployés par les autorités fiscales afin de réglementer le comportement des entreprises, celles-ci bénéficient encore d'une grande marge de manœuvre lorsque vient le temps de déterminer dans quel pays les profits sont encaissés et de réduire l'impôt sur les fonds transférés des filiales canadiennes au siège social.

En fait, ils laissent entendre que les entreprises multinationales réorganiseront leurs revenus de manière à ce qu'une plus grande proportion de ceux-ci soit imposée aux États-Unis où les taux sont beaucoup plus bas. Il semble très clair que cette

[Text]

nies are very upset about this provision. It is also equally clear that they had a good hearing with the Department of Finance and that Finance is dead set against making any changes. In other words, it is not merely a technical matter that could go one way or the other; Finance has a strong policy here.

The reason I spend time talking about this issue is that, presumably, the Tax Executives Institute may wish to make a presentation to this committee.

The Chairman: We have not been approached by them.

Mr. Drache: They make have given up, because it is quite clear to me that the Department of Finance went out of its way to publicize what went on. This story could not have appeared without the Department of Finance giving its side of the case, which is fairly unusual.

Those are what I consider to be the key items insofar as both public reaction and impact across the board are concerned.

The Chairman: Then, perhaps we can get the answer to Senator Roblin's question on numbers.

Mr. Anthony Chapman, Researcher, Library of Parliament: These figures can be found on page 11 of the April-1989 Budget. Under "Taxfiler net income", between \$50,000 and \$60,000, the number of recipients is 45,000.

The Chairman: Is that 45,000 people who have old age pensions?

Mr. Chapman: Yes. That represents 1.5 percent of total old age pension recipients. That represents in total benefits \$175 million. Twenty-five million dollars would be repaid. The next bracket is between \$60,000 and \$75,000 in net income. The number of old age pension recipients is 30,000, which represents 1 percent of the total recipients. The total benefits received are \$116 million, and the gross amount repaid would be \$63 million. Recipients between \$75,000 and \$100,000 in income number 25,000, which represents 0.8 percent of our total recipients. The total benefits paid out are \$94 million, and \$92 million of that would be repaid. There are 32,000 recipients with incomes of over \$100,000. They represent 1.1 percent of total recipients and \$120 million in benefits. All of those benefits would be repaid.

The Chairman: Do you have the totals?

Mr. Chapman: The total recipients is 3 million.

The Chairman: The total number of recipients would not be 3 million; it would be 300,000.

Mr. Chapman: No, it is 3 million.

Mr. Drache: That is 3 million in total.

[Traduction]

disposition agace beaucoup les multinationales ou les grandes corporations. Il est aussi clair qu'elles ont eu une bonne rencontre avec le ministère des Finances et que celui-ci est bien décidé à ne rien changer. En d'autres mots, il ne s'agit pas ici d'une simple question technique qui pourrait être tranchée dans un sens ou dans l'autre. Le ministère des Finances a adopté une politique ferme à cet égard.

Je prends la peine d'aborder cette question devant vous parce que le *Tax Executives Institute* pourrait demander à comparaître devant le Comité.

Le président: Il n'a pas encore communiqué avec nous.

M. Drache: Ils peuvent avoir abandonné cette cause parce qu'il me semble assez clair que le ministère des Finances a dérogé à sa politique habituelle en rendant publiques ces discussions. Cet article n'aurait pu paraître sans que le ministère des Finances donne sa version des faits, ce qui est assez inhabituel.

Voici donc les principales questions que je voulais aborder avec vous pour ce qui est de la réaction du public et des conséquences générales de ce projet de loi.

Le président: Nous pourrions peut-être en profiter pour prendre connaissance des chiffres demandés par le sénateur Roblin.

M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Ces chiffres figurent à la page 11 du budget d'avril 1989. Dans le tableau A-5, sous «Revenus net du déclarant», on constate que 45 000 bénéficiaires ont été recensés dans la tranche de revenu variant entre 50 000 \$ et 60 000 \$.

Le président: S'agit-il de 45 000 bénéficiaires de la pension de la sécurité de la vieillesse?

M. Chapman: Oui. Ces personnes représentent 1,5 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse. Elles touchent des prestations totales de 175 millions de dollars, dont 25 millions seraient remboursés. La prochaine tranche comprend les revenus nets variant entre 60 000 \$ et 75 000 \$. On y dénombre 30 000 bénéficiaires, ce qui représente 1 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires. Les prestations totales versées à ce groupe s'élèvent à 116 millions de dollars et les montants bruts remboursés atteindraient 63 millions de dollars. Les bénéficiaires se situant dans la tranche variant entre 75 000 \$ et 100 000 \$ sont au nombre de 25 000, ce qui représente 0,8 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires. Les bénéficiaires de ce groupe ont reçu 94 millions de dollars en prestations, dont 92 millions devraient être remboursés. Enfin, 32 000 bénéficiaires se classent dans la tranche de revenu de plus de 100 000 \$. Ces personnes représentent 1,1 p. 100 de l'ensemble des bénéficiaires et ont reçu 120 millions de dollars en prestations. L'ensemble de ces prestations devrait être remboursé.

Le président: Avez-vous les totaux?

M. Chapman: Il y a trois millions de bénéficiaires au total.

Le président: Le nombre total ne s'élève pas à trois millions, mais bien à 300 000.

M. Chapman: Non, il s'élève à trois millions.

M. Drache: Le total s'élève bien à trois millions.

[Text]

Mr. Chapman: That is everybody. Those subject to clawback number 132,000.

The Chairman: I believe the amount collected will be approximately \$300 million?

Mr. Drache: That is correct.

The Chairman: Let us deal with family allowance.

Mr. Drache: The total number of recipients is 3,850,000. Those subject to clawback would be approximately 465,000 and the amount repaid would be \$318 million.

The Chairman: Would you reproduce these tables for us?

Mr. Drache: They are being reproduced for us.

The Chairman: There are 132,000 old age pensioners affected and 465,000 family allowance people. Would that not be individuals?

Mr. Drache: That is right.

The Chairman: You could double the 465,000.

Senator Anderson: Anyone earning over \$50,000 would be paying approximately half of that back in taxes in any event. I imagine that would be taken into consideration in those figures.

The Chairman: The figure of \$300,000 would be the extra because they are getting a good part of it back now.

Mr. Drache: That raises an interesting technical point. As you know, the OAS and the family allowance are subject to tax. To the extent that it is taxed back, the return will allow you to claim a deduction for what you have already added in.

Let us take the extreme case that you receive \$4,000 of OAS, which is added into your income. You are then subject to the tax-back, and the whole \$4,000 will be taxed back. You then get a deduction of \$4,000 in computing income. I have not seen the forms yet, but since both the add-in and the deduction are under the category of net income, technically I do not know how they will do that.

Senator Roblin: Are you saying that the figures you have given for the amount of the clawback are gross, and from that you have to deduct the tax already paid under the regular system?

Mr. Drache: I would assume that the numbers that were given would be net. These are Department of Finance numbers.

Senator Roblin: We should ask them about that.

The Chairman: When I reached my 65th birthday, I took my old age pension and rolled it into an RRSP. Although I paid my tax on the old age pension, the full amount went into

[Traduction]

M. Chapman: Ce total comprend tout le monde. Il y a 732 000 bénéficiaires qui sont visés par la disposition de récupération.

Le président: Je crois qu'environ 300 millions de dollars seraient ainsi récupérés?

M. Drache: C'est exact.

Le président: Passons maintenant aux allocations familiales.

M. Drache: On compte au total 3 850 000 bénéficiaires. Environ 465 000 d'entre eux seraient visés par la disposition de récupération et les montants remboursés s'élèveraient à 318 millions de dollars.

Le président: Pourriez-vous nous distribuer des exemplaires de ces tableaux?

M. Drache: On s'en occupe.

Le président: Cent trente-deux mille bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse seraient ainsi visés et 465 000 bénéficiaires des allocations familiales. Ne s'agit-il pas d'individus?

M. Drache: C'est exact.

Le président: Vous pourriez donc doubler le chiffre de 465 000.

Le sénateur Anderson: Toute personne gagnant plus de 50 000 \$ rembourserait environ la moitié de cette somme en impôts de toute façon. J'imagine qu'ils en ont tenu compte dans la préparation de ces chiffres.

Le président: Le chiffre de 300 000 \$ représente les sommes qui seraient récupérées en plus parce qu'une bonne partie de ces prestations retourne déjà au Trésor.

M. Drache: Cela soulève un point technique intéressant. Comme vous le savez, la SV et les allocations familiales sont imposables. Dans la mesure où ces prestations sont visées par une disposition de récupération fiscale, le remboursement vous permettra de réclamer une déduction pour ce que vous avez déjà ajouté à votre revenu.

Prenons le cas extrême d'une personne qui reçoit 4 000 \$ de SV, ce montant s'ajoutant à son revenu. Cette personne est ensuite soumise à la disposition de récupération fiscale et l'ensemble de ces 4 000 \$ sont ainsi récupérés. Elle a donc droit à une déduction de 4 000 \$ dans le calcul de son revenu. Je n'ai pas encore vu les formulaires, mais puisque l'ajout de cette somme et la déduction de celle-ci se font dans le calcul du revenu net, je ne sais pas encore comment ils vont s'y prendre sur le plan technique.

Le sénateur Roblin: Êtes-vous en train de dire que les chiffres que vous nous avez fournis sur les montants récupérés sont bruts et que vous devez déduire de ces montants l'impôt déjà payé dans le cadre du régime régulier?

M. Drache: Je suppose que ces chiffres sont nets. Il s'agit des chiffres du ministère des Finances.

Le sénateur Roblin: Nous devrions leur demander.

Le président: Lorsque j'ai atteint mon 65^e anniversaire de naissance, j'ai pris ma pension de la sécurité de la vieillesse et je l'ai transférée dans un REÉR. Même si j'ai dû payer de

[Text]

an RRSP. I gather that will still be allowed, except that you will be putting up your own money if you are at an income bracket where all of your pension has been paid back.

Mr. Drache: I do not think that will be allowed. The pension reform bill, which was tabled earlier this month, indicates that the rollovers which have been allowed up to now will no longer be allowed. I believe that 1989 was the last year to do that.

The Chairman: There is no problem created by the legislation then.

Mr. Drache: Putting aside the question of the pension reform legislation, the transfer of your OAS to a registered retirement saving plan would be a reduction of net income. Therefore, it would reduce your net income by that amount. If your income was very high, it would not make any difference.

The Chairman: Let me back up. There are tens of thousands of such contracts in effect now, in which case the people will be losing their payment and will have to put in that cash themselves. I am not talking about new contracts. There will be a very substantial burden on some who have put their old age pension and their wife's old age pension into these rollovers. It will all be taxed back. They will then have to make up that amount if they keep up their RRSP. That has nothing to do with future legislation.

Mr. Drache: That is correct.

The Chairman: That is the point I was trying to raise.

Senator Olson: Can you give me an explanation on what they are doing to the Public Utilities Income Tax Transfer Act?

Mr. Drache: No.

Senator Olson: Are they withdrawing the provision that remits payments to the provinces where the utilities are not crown corporations?

Mr. Drache: Unfortunately my expertise does not extend to the Public Utilities Income Tax Transfer Act. I could read to you what they say about it.

Senator Olson: I could read that, too.

The Chairman: Is that consequential?

Senator Olson: It is important, particularly to Alberta and perhaps Newfoundland. The two major hydro-electric companies in Alberta are privately owned. I was curious as to what will happen.

The Chairman: In order to compete with public utilities, there is an equalization.

Senator Olson: Yes. The burden to the ultimate consumer is equal, no matter which province you live in. It is indicated on your power bill every month that this is a tax rebate.

[Traduction]

l'impôt sur la pension de sécurité de la vieillesse, l'ensemble de celle-ci a été placée dans un REÉR. J'en conclus que cela serait toujours permis sauf que vous devriez rembourser de votre poche les prestations si votre revenu se situe dans une tranche où l'ensemble de celles-ci sont récupérées?

M. Drache: Je ne crois pas que cela sera permis. Le projet de loi sur la réforme des pensions, qui a été déposé plus tôt au cours du mois, indique que les roulements qui ont été permis jusqu'à maintenant ne le seront plus. Je crois que 1989 sera la dernière année où vous pourrez le faire.

Le président: Ce projet de loi ne crée donc aucun problème à ce sujet.

M. Drache: Mis à part le projet de loi sur la réforme des pensions, le transfert de votre SV dans un régime enregistré d'épargne-retraite constituerait une réduction de votre revenu net. Il en résulterait que votre revenu net serait réduit de ce montant. Si votre revenu est très élevé, cela ne ferait pas beaucoup de différence.

Le président: Laissez-moi revenir en arrière un peu. Il y a des dizaines de milliers de ces contrats qui sont en vigueur actuellement; toutes ces personnes perdraient leurs prestations et devraient puiser dans leurs poches pour les rembourser. Je ne veux pas parler des nouveaux contrats. Cela représentera un fardeau très important pour certaines de ces personnes qui ont ainsi transféré leur pension de sécurité de la vieillesse et celle de leur conjoint dans ces régimes. Toutes ces sommes devront être remboursées. Il leur faudra trouver ce montant s'ils souhaitent conserver leur R.E.É.R. Cela n'a rien à voir avec la loi qui sera plus tard adoptée.

M. Drache: C'est exact.

Le président: C'est la question que je voulais éclaircir.

Le sénateur Olson: Pouvez-vous m'expliquer ce qu'ils vont modifier à la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique?

M. Drache: Non.

Le sénateur Olson: Est-ce qu'ils éliminent la disposition sur les versements aux provinces lorsque ces entreprises ne sont pas des sociétés de la Couronne?

M. Drache: Malheureusement, mon champ de compétence ne comprend pas la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. Je peux vous lire ce qu'ils disent à ce sujet.

Le sénateur Olson: Je peux le faire moi-même.

Le président: Est-ce important?

Le sénateur Olson: C'est important, particulièrement pour l'Alberta et peut-être aussi Terre-Neuve. Les deux principales sociétés d'hydro-électricité de l'Alberta appartiennent à des intérêts privés. J'étais curieux de savoir ce qui arrivera.

Le président: Afin de leur permettre de concurrencer les entreprises publiques, des paiements de péréquation sont prévus.

Le sénateur Olson: Oui. Le compte que doit payer le consommateur en bout de ligne est le même, peu importe la pro-

[Text]

Mr. Drache: At the present time the minister returns 95 per cent of the tax paid by the public utility. This new provision empowers the minister to transfer back the tax collected under Part I.3, which in fact is the large capital tax. You have the normal tax on the public utility; 95 per cent goes back, and the new capital tax all goes back as well.

Senator Olson: Providing they refund it to the customer.

Mr. Drache: To the province, yes.

Senator Olson: I will read it. I do not want to dwell on it.

Mr. Drache: Basically it picks up on the large corporations tax, which would otherwise be collected, and transfers that back as well.

The Chairman: It gives a little bigger payment. With regard to the large corporations tax, is there a figure on what the final revenue will be to the Government of Canada?

Mr. Drache: They said \$965 million.

The Chairman: Is that after crediting—?

Mr. Drache: I assume that is the case.

The Chairman: I gather there is a payment. If you pay taxes you receive a credit. I do not know whether that \$965 million is new money.

Mr. Drache: Under the heading "Federal Revenue Impact" for 1989, it indicates \$485 million because that is only a partial year. For 1990 it indicates \$965 million. The Department of Finance put these numbers together. When they talk about revenue impact, they are talking net.

The Chairman: That's a billion dollars for 1990.

Senator Roblin: Have you a similar figure for the leasing gain and the deferral of interest?

Mr. Drache: The comment here is that it prevents significant revenue loss. It does not project any revenue increase.

The Chairman: I think we are fairly well finished with Mr. Drache, unless there is something a member of the committee wishes to raise.

Because we are approaching the time for caucus meetings, I thought I should bring up the matter of how the committee intends to deal with its study respecting financial institutions. We will wind up with this study soon. Tomorrow we will have representatives from several of the banks, which now realize that this is an important committee to appear before. We will hear from representatives of the Royal Bank of Canada and the Toronto Dominion Bank. As far as I can determine, that will be the end of witnesses.

[Traduction]

vince où il réside. On indique chaque mois sur votre compte d'électricité le rabais fiscal.

M. Drache: À l'heure actuelle, le ministère rembourse 95 p. 100 de l'impôt payé par ces entreprises d'utilité publique. Cette nouvelle disposition autorise le ministre à leur rembourser l'impôt prélevé en vertu de la partie I.3, qui est en fait l'impôt sur le capital des grandes corporations. Vous avez l'impôt normal sur les services publics, qui est remboursé à 95 p. 100, et le nouvel impôt sur le capital qui sera remboursé au complet en plus.

Le sénateur Olson: Pouvu qu'ils le remboursement aux consommateurs.

M. Drache: Aux provinces, oui.

Le sénateur Olson: Je vais lire cette partie. Je ne veux pas passer plus de temps sur cette question.

M. Drache: Cette modification vise essentiellement à rembourser aussi l'impôt des grandes corporations qui autrement irait dans les coffres du gouvernement aussi.

Le président: Cela augmente les remboursements un peu. En ce qui concerne l'impôt des grandes corporations, dispose-t-on de données sur les recettes totales du gouvernement du Canada?

M. Drache: Ils parlent de 965 millions de dollars.

Le président: Après soustraction des crédits.

M. Drache: Je présume.

Le président: J'en conclus qu'il y a paiement d'impôt. Si vous payez de l'impôt, vous recevez un crédit. Je ne sais pas si ces 965 millions représentent de nouvelles recettes.

M. Drache: Dans le tableau «Incidence sur les recettes fédérales», on indique 485 millions de dollars pour l'année 1989 parce cette mesure ne vise qu'une partie de l'année. Pour 1990, ce chiffre est de 965 millions. Ce sont les chiffres du ministère des Finances. Quand les fonctionnaires de ce ministère parlent de l'incidence sur les recettes, ils utilisent des données nettes.

Le président: Cela représente un milliard de dollars pour 1990.

Le sénateur Roblin: Disposez-vous des mêmes chiffres pour le crédit-bail et le report d'intérêts.

M. Drache: On indique ici que cela empêchera une diminution appréciable des recettes.

Le président: Je crois que nous avons à peu près terminé avec M. Drache, à moins que l'un des membres du Comité souhaite lui poser une question.

Étant donné que l'heure des caucus approche, j'ai pensé qu'il faudrait discuter de la façon dont le Comité entend procéder pour l'étude concernant les institutions financières. Nous devons terminer cette étude bientôt. Demain, nous allons entendre le témoignage de représentants de plusieurs banques qui se rendent maintenant compte qu'il est important de venir témoigner devant notre Comité. Nous aurons comme témoins des représentants de la Banque royale du Canada et de la Banque Toronto-Dominion. En autant que je sache, ce seront les derniers témoins.

[Text]

Senator Simard: Is there a list of those who wish to appear?

The Chairman: I think we have accommodated all those who wish to appear. Nobody has been disappointed.

I might say that, at the beginning, we had trouble getting witnesses because they felt that the legislation would be passed and that appearing before this committee would be an exercise in futility, but that view has changed.

The steering committee will meet at 3 o'clock this afternoon with some of our advisors to see where we are going. We have a deadline of March 31 for the report. I am hopeful we can stick to that deadline.

What I am really trying to say is that I hope all committee members will be here tomorrow evening.

Senator Poitras: I have an engagement with the Speaker of the Senate.

The Chairman: Then you have a valid excuse.

On behalf of the committee, I wish to thank Mr. Drache. He has led us through dangerous waters in a very able way.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Y a-t-il une liste des personnes qui souhaitent comparaître devant notre Comité?

Le président: Je crois que nous avons entendu le témoignage de toutes les personnes qui avaient exprimé le souhait de comparaître devant nous. Personne n'a été laissé de côté.

Je peux ajouter que nous avons eu de la difficulté à trouver des témoins au début parce que les gens croyaient que le projet de loi serait adopté de toute façon et que ces audiences devenaient donc futiles, mais ils ont changé d'opinion.

Le comité directeur se réunira à 15 heures, cet après-midi, avec certains des conseillers afin de déterminer ce que l'on doit maintenant faire. La date limite pour le rapport a été fixée au 31 mars. J'espère que nous pourrions respecter ce délai.

Ce que je veux réellement dire, c'est que j'espère que tous les membres du Comité seront présents demain soir.

Le sénateur Poitras: J'ai un rendez-vous avec le Président du Sénat.

Le président: Vous avez une bonne raison.

Au nom du Comité, je voudrais remercier M. Drache. Il nous a très habilement fait traverser des eaux agitées.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, January 31, 1990

Issue No. 20

Fourteenth proceedings on:

Study of Canadian/Financial Institutions

FOURTH REPORT

FIFTH REPORT

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 31 janvier 1990

Fascicule n° 20

Quatorzième fascicule concernant:

Étude des institutions financières canadiennes

QUATRIÈME RAPPORT

CINQUIÈME RAPPORT

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*Murray, P.C. (or Doody)
Austin, P.C.	Olson, P.C.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, P.C.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Simard
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Anderson	*Murray, c.p. (ou Doody)
Austin, c.p.	Olson, c.p.
Buckwold	Ottenheimer
Cogger	Perrault, c.p.
Kirby	Postras
Kolber	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p.	Simard
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 4, 1989:

"The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator Anderson:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions; and

That the Committee present its final report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 9, 1989:

"Pursuant to Order,

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Poitras, seconded by the Honourable Senator David, for the second reading of the Bill C-13, An Act to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Limited.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 9 novembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Poitras, appuyé par l'honorable sénateur David, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratronics International Limitée.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JANUARY 31, 1990
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Sidney L. Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Kolber, Olson, Ottenheimer and Simard. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*).

In attendance: From the School of Policy Studies, Queen's University: Prof. Thomas J. Courchene. From the Economics Division, Research Branch, Library of Parliament: Mr. Anthony Chapman, Research Officer; Mr. Marion Wrobel, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Toronto-Dominion Bank:

Mr. Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer;

Dr. D. D. Peters, Senior Vice President and Chief Economist.

From the Royal Bank of Canada:

Mr. Allan R. Taylor, Chairman and Chief Executive Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 4, 1989, resumed its study of the future of Canadian financial institutions in a globally-competitive and evolving environment and, in particular, the ownership of such institutions.

The witnesses from the Toronto-Dominion Bank made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission from The Toronto-Dominion Bank to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce: Statement on the Ownership of Deposit-Taking Institutions (English—4 pages/French—8 pages) (*Exhibit A-17*);

The witness from the Royal Bank of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Opening Statement to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, January 31, 1990” (English—5 pages/French—6 pages) (*Exhibit A-18*).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 31 JANVIER 1990
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Sidney L. Buckwold (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Kolber, Olson, Ottenheimer et Poitras. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*).

Aussi présents: De la Faculté de sciences politiques, Université Queen's: M. Thomas J. Courchene. De la Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: M. Anthony Chapman, attaché de recherche; M. Marion Wrobel, attaché de recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

De la Banque Toronto-Dominion:

M. Richard Thomson, président et directeur général;

M. D. D. Peters, vice-président principal et économiste en chef.

De la Banque Royale du Canada:

M. Allan R. Taylor, président et directeur général.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 octobre 1989, le Comité poursuit son étude sur l'avenir des institutions financières canadiennes dans le contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ses institutions.

Les témoins de la Banque Toronto-Dominion font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Mémoire de la Banque Toronto-Dominion au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce: Déclaration sur la propriété des institutions de dépôt (anglais—4 pages/français—8 pages) (*Document A-17*);

Les témoins de la Banque Royale du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du Comité:

«Déclaration d'ouverture au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 31 janvier 1990» (anglais—5 pages/français—6 pages) (*Document A-18*).

At 9:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 21 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

REPORTS TO THE COMMITTEE

Tuesday, December 12, 1989

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-20, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 9, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observations:

Clause 8 of the Bill, which moves the point of laundry detergent taxation to the wholesale level does raise some concerns in the minds of some Committee members. It represents an attempt to rectify a competitive imbalance caused by the sales tax as well as close what the Government of Canada views as a tax "loophole". Although there are numerous examples of such problems caused by the federal sales tax, the Government has chosen to "correct" the problem in only one product area. Some members of the Committee are concerned about the selectivity of the Government's actions, which penalize one company, Unilever Canada Ltd., which is engaging in the legal practice of operating a marketing subsidiary.

Your Committee is also concerned with the slow passage of this Bill through the House of Commons, a delay which has cost the Government of Canada substantial, additional borrowing charges as a consequence of withheld tax remittances.

Respectfully submitted,

Wednesday, January 24, 1990

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-13, An Act to authorize the divestiture of Nordion International Inc. and Theratronics International Limited, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

SIDNEY L. BUCKWOLD

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 12 décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 9 novembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les observations suivantes:

L'article 8 du projet de loi, qui assujettit les détersifs à lessive à la taxe de gros, soulève des craintes pour certains membres du comité. En effet, le gouvernement tente ainsi de corriger un déséquilibre sur le plan de la concurrence, causé par la taxe de vente, et d'éliminer ce qu'il estime être une échappatoire fiscale. Pourtant, il y a beaucoup d'autres cas où la taxe de vente fédérale cause ce genre de problème, mais le gouvernement a choisi de «redresser» la situation seulement pour un produit. Certains membres du comité s'inquiètent du caractère discriminatoire de cette mesure gouvernemental qui pénalise une seule entreprise, la *Unilever Canada Ltd.*, qui exploite une société de commercialisation.

Votre comité s'inquiète aussi de la lenteur avec laquelle le projet de loi a été adopté à la Chambre des communes, parce que ce retard a entraîné pour le gouvernement du Canada d'importants frais d'emprunt supplémentaires à cause de versements de taxe retenus.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 24 janvier 1990

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-13, Loi portant autorisation de l'aliénation de Nordion International Inc. et de Theratronics International Limitée, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, January 31, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 7.30 p.m. to continue its study of Canadian Financial Institutions

Senator Sidney L. Buckwold (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are coming to a close in our committee meetings on the study of Canadian Financial Institutions and their future role.

Our first witnesses tonight are representatives from the Toronto-Dominion Bank. Mr. Richard Thomson is the Chairman and Chief Executive Officer of the Toronto-Dominion Bank. Dr. D.D. Peters is Senior Vice-President and Chief Economist of the Toronto-Dominion Bank.

Mr. Thomson, our usual procedure is to listen to an opening statement and then ask any questions that may materialize. Sometimes questions may arise before you complete your opening statement.

Mr. Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer, Toronto-Dominion Bank: Thank you, Mr. Chairman and senators for allowing us to present our views to you.

I would first of all like to confirm my full support for the Memorandum on Ownership that was given to you by André Bérard when he appeared before you. Each of the chief executive officers of the six major Canadian banks fully supports the arguments in that document. In addition, I would like to add some emphasis on the questions of conflict of interest, corporate governance, and foreign ownership.

Every major industrial nation maintains domestic control of its largest deposit-taking institutions. It is in Canada's interest to do so as well. At the present time, the 10 per cent ownership rule for banks is the only protection that maintains Canadian control of the large chartered banks.

The Chairman: Why is the 10 per cent rule the only protection that maintains Canadian control? Could Canadians not own more than 10 per cent without losing Canadian control? I do not quite follow that logic.

Mr. Thomson: Yes, they could. I am saying that the 10 per cent rule is the best protection to prevent, say, Americans from buying control, because no one can own more than 10 per cent.

The Chairman: What if there was limited foreign ownership but you were not restricted in the number of shares or percentage of shares owned by a Canadian?

Mr. Thomson: On this point I am dealing only with the foreign control question. The Free Trade Agreement of course complicates the American position. We now have that 10 per cent rule. Others could probably tell you how you could legis-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 31 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour poursuivre son étude des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous approchons de la fin de nos réunions sur l'étude des institutions financières canadiennes et leur futur rôle.

Nos premiers témoins ce soir sont les représentants de la Banque Toronto-Dominion. M. Richard Thomson est le président et chef de la direction de la Banque Toronto-Dominion. M. D. D. Peters est vice-président directeur et économiste en chef de la Banque Toronto-Dominion.

Monsieur Thomson, selon notre procédure habituelle, nous écoutons d'abord une déclaration d'ouverture puis nous passons aux questions. Des questions peuvent parfois être posées avant la fin de la déclaration liminaire.

M. Richard Thomson, président et chef de la direction, Banque Toronto-Dominion: Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs, de nous permettre de vous présenter notre point de vue.

Permettez-moi tout d'abord de vous confirmer mon appui sans réserve au mémoire sur la propriété qui vous a été remis par M. André Bérard lors de sa comparution. Chacun des chefs de la direction des six grandes banques à charte canadienne approuve entièrement les arguments exposés dans ce document. J'aimerais également attirer plus particulièrement votre attention sur les questions de conflits d'intérêts, de réglementation des sociétés et de propriété étrangère.

Tous les grands pays industrialisés exercent un contrôle interne sur les principaux établissements acceptant des dépôts. Il est dans l'intérêt du Canada de prendre des dispositions à cet égard. A l'heure actuelle, la règle des 10 p. 100 en matière de propriété est le seul moyen de préserver le contrôle canadien sur les grandes banques à charte.

Le président: Pourquoi cette règle de 10 p. 100 est-elle la seule protection permettant de préserver le contrôle canadien? Les Canadiens ne pourraient-ils pas être propriétaires de plus de 10 p. 100 sans perdre le contrôle? Je ne suis pas votre logicien.

M. Thomson: Oui, ils le pourraient. Je dis que la règle de 10 p. 100 est la meilleure des protections pour empêcher, par exemple, les Américains d'acquérir le contrôle, comme personne ne peut être propriétaire de plus de 10 p. 100.

Le président: Que se passerait-il si la propriété étrangère était limitée sans que l'on limite le nombre de parts ou le pourcentage de parts appartenant à un Canadien?

M. Thomson: Ici, je ne parle que du problème du contrôle étranger. Naturellement, l'Accord de libre-échange complique la position américaine. Nous avons actuellement cette règle de 10 p. 100. D'autres pourraient sans doute vous expliquer com-

[Text]

late foreign control within the provisions of the Free Trade Agreement, which is difficult to deal with.

The Chairman: Please continue.

Mr. Thomson: The largest trust companies have grown, through amalgamation and otherwise, over the past few years to a size that now equals or exceeds that of several of the large individual chartered banks. It is also a fact that the trust companies have sought to expand their powers in both the lending and deposit-taking side to equal those of Canada's chartered banks. It seems likely that the government will expand their powers. The major trust companies, therefore, will become an even more important element in the structure of the financial community. If a deposit-taking institution were to limit its assets to mortgage loans to homeowners, foreign control would matter less. But with trust companies, through expanded powers, becoming full players in all financial services, foreign control makes a much greater difference. Limiting the takeover of Canadian deposit-taking institutions by ministerial discretion alone is not sufficient; it should be done by legislation. The rule that no single owner can hold or vote more than 10 per cent of the shares of a deposit-taking institution is an effective rule and should be applied to the major trust companies.

Let me add a further few words on corporate governance and conflict of interest. There is a difference in the relationship between the management and the board of directors of a widely-held deposit-taking institution and an institution that has a controlling shareholder. The management of a widely-held organization is responsible to each director equally, and can resist the influence of any one director. What one cannot resist is the pressure exerted by a majority of directors. By contrast, a closely-held corporation is inevitably less democratic than one which is widely held, and as Winston Churchill put it, "Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time."

We have an exceptionally good board of directors at the Toronto-Dominion Bank, but as you might imagine, there are a lot of strong individuals on the board. From time to time, individual directors have ideas that we have not found compatible with management's ideas about what policy is best for the bank. This is fine. It is healthy, because the point is that any individual director's ideas or wishes cannot be put into force without the support of a majority of the board. Conversely, if management does not have the support of the board on any serious matter, management is in trouble. These are the votes of "no confidence" of the corporate world.

The fact that at The Toronto-Dominion Bank we have no controlling shareholder means that to the best of our ability we, the management and the board, can run the bank in a manner consistent with the goals of profitability, fairness to borrowers and depositors, and with the responsibilities spread

[Traduction]

ment réglementer ce contrôle étranger avec les dispositions de l'Accord de libre-échange, ce qui est difficile.

Le président: Je vous en prie, continuez.

M. Thomson: Au cours des dernières années, les plus importantes sociétés de fiducie ont pris une telle envergure, à la suite de fusions et autres, que leur importance est maintenant égale ou supérieure à celle de plusieurs grandes banques à charte. Par ailleurs, ces sociétés ont cherché à élargir leurs pouvoirs dans le secteur des dépôts comme dans celui du crédit pour égaler les banques à charte canadiennes. Il est probable que le gouvernement leur attribue des pouvoirs accrus. Les grandes sociétés de fiducie sont donc appelées à devenir un maillon encore plus important de la chaîne des institutions financières. Si l'actif d'un établissement de dépôt se composait exclusivement de prêts hypothécaires résidentiels, la question du contrôle étranger importerait moins. Mais si, grâce à leurs pouvoirs élargis, les sociétés de fiducie deviennent pleinement actives dans tous les services financiers, la question du contrôle étranger devient beaucoup plus cruciale. La prise de contrôle des établissements de dépôt canadiens ne doit pas être du seul ressort des ministres, mais bien faire l'objet d'une législation. La règle selon laquelle un actionnaire ne peut être titulaire de plus de 10 p. 100 des actions ou des droits de vote d'un établissement de dépôt est très efficace et devrait être appliquée aux grandes sociétés de fiducie.

Permettez-moi d'ajouter quelques mots au sujet de la réglementation des sociétés et des conflits d'intérêts. Les relations entre la direction et le conseil d'administration dans un établissement de dépôt vont être très différentes selon qu'il y a un grand nombre d'actionnaires ou qu'un seul actionnaire exerce le contrôle. Dans le premier cas, la direction est comptable au même titre à chacun des membres du conseil et peut résister à l'influence d'un administrateur en particulier. Il est cependant impossible de se soustraire aux pressions exercées par une majorité des administrateurs. Au contraire, un établissement à capital fermé est fatalement moins démocratique qu'un établissement ouvert, et comme l'a dit Winston Churchill, «En fait, on a dit que la démocratie était la pire forme de gouvernement, mises à part toutes les autres qui ont été essayées de temps à autre.»

Nous avons à la Banque Toronto-Dominion un conseil d'administration exceptionnel mais, vous vous en doutez, il compte beaucoup de fortes personnalités. Il arrive que des membres du conseil aient des idées que nous ne trouvons pas compatibles avec celles de la direction sur la politique la plus appropriée pour la Banque. C'est très bien. C'est sain, car les idées ou les vœux personnels d'un administrateur ne peuvent se matérialiser sans l'appui d'une majorité des membres du conseil. Inversement, si la direction n'a pas l'accord du conseil sur les questions importantes, les ennuis la guettent. Ce type de situation est comparable au vote de «non-confiance» dans les entreprises.

Le fait que la Banque Toronto-Dominion ne soit pas contrôlée par un actionnaire majoritaire permet à la direction et au conseil de mener le mieux possible les affaires de la Banque, conformément aux objectifs de rentabilité, de justice envers les emprunteurs et les épargnants, et selon un principe de partage

[Text]

to all major shareholders and not to one controlling corporate entity.

This is a democratic solution, one that is needed in deposit-taking companies. Wide ownership allows banks to treat all customers equally, to have a fair and unbiased attitude towards all business borrowers, and a responsible attitude in the management of our assets for the benefit and safety of depositors. In our view, it is essential that major deposit-taking institutions operate in this way. That is why we favour widely-held ownership for all major national deposit-taking institutions, including the larger trust companies.

Even if we were not concerned with items such as favouritism to a controlling shareholder or malice to competitors of that shareholder, we would still be concerned with closely-held ownership of large deposit-taking institutions. All around the world we have seen conglomerate enterprises get into serious difficulties, whether in Australia, the United States, Britain or even here in Canada. When that happens, each arm of the conglomerate enterprise is expected to make its contribution to the safety of the central pool of capital. If one of those arms were a major Canadian deposit-taking institution, that institution could very easily be destroyed overnight and the regulators and the Canada Deposit Insurance Corporation would be left holding an institution empty of capital and with failing assets.

Let me explain. A large deposit-taking institution has special abilities which distinguish it from a commercial or industrial company. One is the ability to raise vast sums (actually billions of dollars) virtually overnight without any public knowledge. This ability exists partly because of federal deposit insurance.

Another unique ability is to transfer those funds anywhere, almost immediately—that is, within minutes—because of its membership in the clearing system and without any separate institution consenting to the transfer. An industrial or commercial corporation needs the consent of a deposit-taking institution to arrange large transfers. This combination of special abilities means that the single owner of a deposit-taking institution can raise huge sums of funds, transfer them to its home base, and leave the deposit-taking institution bare—with negative capital and failing assets—all done within hours before regulators or the board of directors become aware of it and in spite of any rules or regulations prohibiting non-arm's length transactions. This ultimately increases the risk that deposit insurance will bear the costs of fraud or of bad or opportunistic decisions. The ultimate bearer of risk is the Canadian public. This is another important reason to beware of closely-held ownership.

[Traduction]

des responsabilités entre tous les grands actionnaires, et non une concentration des intérêts dans une seule société.

C'est une solution démocratique, qui est indispensable dans des établissements de dépôt. Le fait d'avoir un grand nombre d'actionnaires permet aux banques de traiter tous leurs clients équitablement, d'avoir une attitude juste et impartiale à l'égard de toutes les entreprises emprunteuses et une attitude responsable dans la gestion de l'actif, pour sauvegarder les intérêts et assurer la sécurité des déposants. Selon nous, il est indispensable que les grands établissements de dépôt fonctionnent de cette façon. C'est pourquoi nous préconisons que tous les grands établissements de dépôt canadiens, y compris les sociétés de fiducie importantes, soient la propriété de nombreux actionnaires.

Même si des questions comme le favoritisme envers un actionnaire majoritaire ou la malveillance vis-à-vis de ses concurrents n'entraient pas en ligne de compte, nous serions néanmoins réticents à l'égard d'un grand établissement de dépôt qui n'aurait que quelques actionnaires. Partout dans le monde, en Australie, aux États-Unis, en Grande-Bretagne ou même ici au Canada, nous avons vu des conglomerats confrontés à de très graves difficultés. Lorsque ceci se produit, chaque société membre du conglomerat est appelée à faire sa part pour protéger les fonds mis en commun. Si une grande institution canadienne de dépôt se trouvait dans une telle situation, elle risquerait fort de s'écrouler du jour au lendemain et les organismes de réglementation et la Société d'assurance-dépôts du Canada seraient aux prises avec un établissement dépouillé de ses capitaux et en panne d'actif.

Je m'explique. Un grand établissement de dépôt a des caractéristiques qui le distinguent des sociétés commerciales ou industrielles. L'une de ses prérogatives est de mobiliser des sommes considérables (je parle de milliards de dollars) en très peu de temps et à l'insu même du public. C'est l'assurance-dépôts du gouvernement fédéral qui lui confère en partie cette latitude.

L'établissement a aussi le privilège de pouvoir transférer ces fonds partout, presque instantanément—c'est-à-dire, en quelques minutes—parce qu'il est affilié au système de compensation et n'a besoin de l'autorisation d'aucun autre institution pour effectuer l'opération. Une société industrielle ou commerciale doit obtenir le consentement d'un établissement de dépôt pour procéder à des transferts de fonds substantiels. Grâce à ces divers privilèges, l'unique actionnaire d'une institution de dépôt peut mobiliser des sommes extrêmement importantes, les faire transférer dans son établissement principal et dépouiller complètement l'établissement de dépôt, le laissant avec un capital négatif et sans actif—tout cela en quelques heures, avant que les organismes de réglementation ou le conseil d'administration ne l'apprennent et en dépit de tout règlement interdisant les transactions où existe un lien de dépendance. Dans ces conditions, l'assurance-dépôts risque fort d'être contrainte d'assumer le coût de la fraude ou de décisions fâcheuses ou opportunistes. C'est finalement un risque que l'on fait courir au public canadien. Voilà donc une autre raison de se méfier d'établissements fermés.

[Text]

Let me stress to you that I am not suggesting that any one of the major, closely-held deposit-taking institutions is apt to get involved in any of the activities just cited. But I would remind you that close ownership and a major financial disaster in any one of these holding companies could bring on such a possibility. This is in contrast to a widely-held institution where there is no controlling entity and thus no incentive to make such an irrational and destructive move. I would also remind you that it would be far too late—after the fact—for regulators or governments to do anything about it.

Let us remember that the Crown Trust financing of the Cadillac Fairview apartment purchase was accomplished virtually overnight, and the provincial government only become aware of the problem when it was too late. Such an opportunity for a major disaster is an example of why we strongly favour widely-held ownership of all large Canadian deposit-taking institutions.

None of this addresses the issue of corporate concentration in linking industrial and financial powers in Canada. The issues here have been eloquently and forcefully set out by others. But we should keep in mind that the ability of deposit-taking institutions, operating with a government guarantee, to raise and control vast sums of money in a few hours magnifies the problems inherent in concentration of ownership manyfold in circumstances where commercial and deposit-taking capacities are linked.

How does one address the problem of moving some three or four large institutions from a closely-held to a widely-held status? In our view, two rules are required: First, the major deposit-taking institutions operating in Canada must be required to follow federal wide ownership rules in order to qualify for federal deposit insurance.

Second, the ownership rules would allow a staged divestiture down to the 10 per cent maximum that could be mandated over an extended period. This would allow the owners to reap the benefits they claim for their better management. The effect of these two rules would do much to maintain the safety and security of the Canadian financial system.

Thank you, senators, for listening to these opening remarks. I would be happy to answer any questions that you have.

The Chairman: Thank you. You have certainly concentrated on one of our most difficult problems. We appreciate the direct advice that you are proposing to us.

Perhaps I may start the questioning.

On September 20, 1989, all the Schedule A banks wrote to the Prime Minister about the question of ownership of deposit-taking institutions and basically expressed the kind of opinions that you are putting forward. In looking at the major financial institutions that form part of Appendix 1, the average annual growth rate of Royal Trust, Canada Trust, Montreal Trust, and so on, is represented by figures that are in most cases

[Traduction]

Je n'insinue pas—et j'insiste sur ce point—qu'un grand établissement de dépôt contrôlé par un petit nombre d'actionnaires pourrait se livrer aux opérations que je viens de décrire. Mais j'aimerais vous rappeler que la concentration de la propriété et un désastre financier pourrait être des conditions favorables à une telle éventualité. Au contraire, dans un établissement ouvert où aucune entité ne détient un intérêt majoritaire, rien ne motiverait un comportement aussi irrationnel et destructeur. Je vous rappelle également qu'il serait beaucoup trop tard—une fois le fait accompli—pour que les responsables de la réglementation ou les gouvernements puissent intervenir de quelque façon que ce soit.

Rappelons-nous que le financement par le Crown Trust de l'acquisition des appartements de Cadillac Fairview a été conclu en un temps record et que le gouvernement provincial n'a été saisi de l'affaire qu'après coup. C'est pour éviter des catastrophes de ce genre que nous préconisons que tous les grands établissements de dépôt canadiens aient un grand d'actionnaires.

Je n'ai pas abordé la question de la concentration de la propriété du point de vue du resserrement des liens entre les puissances industrielles et financières au Canada. Ces questions ont été présentées avec éloquence et vigueur par d'autres que moi. Nous devons toutefois tenir compte du fait que la latitude dont disposent les établissements de dépôt bénéficiant de la protection gouvernementale pour mobiliser et contrôler de fortes sommes en quelques heures amplifie considérablement les problèmes inhérents à la concentration de la propriété, dans les cas où il y a un lien entre activité commerciale et institution de dépôt.

Comment amener trois ou quatre grands établissements dont la propriété est concentrée entre quelques mains à changer de statut? Selon nous, deux règles s'imposent: premièrement, les grands établissements de dépôt situés au Canada doivent être tenus de suivre les règles fédérales de propriété pour être admissibles à l'assurance-dépôts fédérale.

Deuxièmement, les règles de propriété permettraient à ces institutions de se désaisir progressivement, sur une période prolongée, de leurs actions jusqu'à ce que le plafond de 10 p. 100 ait été atteint. Les actionnaires pourraient ainsi récolter les profits qu'ils s'estiment en droit de recevoir pour leur gestion. Ces deux règles contribueraient grandement à protéger le système financier canadien.

Merci, honorables sénateurs, d'avoir bien voulu écouter ces remarques d'ouverture. Je serais heureux de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie. Vous vous êtes concentré sur l'un des problèmes les plus difficiles pour nous. Nous vous remercions de nous présenter les suggestions directes.

Je pourrais peut-être commencer les questions.

Le 20 septembre 1989, toutes les banques de l'Annexe A ont écrit au premier ministre au sujet de la propriété des établissements de dépôt, en exposant essentiellement les opinions que vous venez de nous présenter. Si l'on examine la situation des grandes institutions financières faisant partie de l'Annexe I, on voit que le taux de croissance annuel moyen du Royal Trust, de Canada Trust, Montréal Trust, etc., est représenté par des

[Text]

probably three times the actual asset growth of chartered Schedule A banks.

How do you relate that to what you have been saying to us here in relation to the success of some of the large, more closely-held trust companies that seem to have taken a quantum leap forward in the financial markets of Canada; whose credit ratings are first class; whose rate of growth has obviously been much faster than the chartered banks. My question is—

Mr. Thomson: Why?

The Chairman: How can you relate that to what you have told us, namely, that these large companies—and I presume that you are referring to those companies—should, over a period of time, be forced to follow federal-wide ownership rules in order to qualify for federal deposit insurance? Perhaps you could try to clarify that anomaly for me.

Mr. Thomson: The primary reason is that the trust companies have had the ability to amalgamate with each other. We tried to buy Canada Permanent; the government turned us down. However, Canada Trust was able to buy Canada Permanent. Each of the trust companies has merged with several other trust companies over the last 20 years, whereas the Toronto Dominion Bank has not been allowed to buy any deposit-taking company in the last 20 years.

You certainly can grow by buying a lot faster than you can by internal growth. If you take internal growth alone you will find that The Toronto-Dominion Bank has grown every bit as fast as the trust companies. Our credit ratings are better, or certainly equal to that of the trust companies. In fact, we have a triple-A rating.

The trust companies have also had a big advantage in that they have not had to put up reserves at the Bank of Canada. So that they have not been taxed as heavily as we have. That has allowed them to pay slightly more on deposits. Consequently, that attracts business if you have a lower cost base. Some of them have been very well run—I am not denying that—but there is not any evidence to point to the fact that as a group they have necessarily been any better managed than we have. First, that comparison would be hard to do because each one has had different legislative powers. It is not an equal playing field. But if you can buy someone that is your size, you can show growth. For example, if we could have bought the Bank of Nova Scotia during that period of time, our growth would have been huge, too.

The Chairman: You are saying that the growth of the large trust companies is basically because of acquisitions, which increased their asset base?

Mr. Thomson: Yes; that is the biggest thing.

Senator Ottenheimer: In your presentation, and speaking on behalf of the 10 per cent rule, you stated that it should be applied to the major trust companies. Later on—concerning favouring widely-held ownership—you stated that it should be applied to all major and national deposit-taking institutions, including larger trust companies. Obviously the inference there

[Traduction]

chiffres qui, dans la plupart des cas, sont environ le triple de la croissance de l'actif des banques à charte de l'Annexe A.

Que pensez-vous de cela en fonction de ce que vous nous avez dit à propos du succès de certaines des grandes sociétés de fiducie, ayant un nombre d'actionnaires restreint, qui semblent avoir fait un gigantesque bond en avant dans les marchés financiers canadiens, dont les cotes de crédit sont de premier ordre, et dont la croissance a manifestement été beaucoup plus rapide que celle des banques à charte. Ma question est...

M. Thomson: Pourquoi?

Le président: Comment pouvez-vous concilier cela avec ce que vous nous avez dit, c'est-à-dire que ces grandes sociétés—et je suppose que c'est de celles-là que vous voulez parler—devraient être contraintes, sur une certaine durée, à se conformer aux règles fédérales de propriété pour être admissibles à l'assurance-dépôts fédérale? Peut-être pourriez-vous essayer de rectifier cette anomalie.

M. Thomson: La première raison est que les sociétés de fiducie ont eu la possibilité de fusionner entre elles. Nous avons essayé d'acheter Canada Permanent; le gouvernement nous en a empêchés. Cependant, Canada Trust a pu acheter Canada Permanent. Chaque société de fiducie a fusionné avec plusieurs autres au cours des 20 dernières années, alors que pendant cette même période, la Banque Toronto-Dominion n'a pu acheter, aucune société de dépôt.

Il est certain qu'on s'accroît beaucoup plus rapidement en achetant une autre société qu'en se reposant uniquement sur la croissance interne. Si vous ne tenez compte que de cette croissance interne, vous verrez que la Banque Toronto-Dominion a grandi tout aussi vite que les sociétés de fiducie. Nos cotes de crédit sont meilleures ou tout au moins égales à celles des sociétés de fiducie. En fait, nous avons une cote triple A.

Les sociétés de fiducie ont également eu un gros avantage en ce sens qu'elles n'ont pas eu à mettre de réserves à la Banque du Canada. Elles n'ont donc pas été taxées aussi lourdement que nous. Ceci leur a permis de payer légèrement plus sur les dépôts. On attire des clients avec un prix de base inférieur. Certaines d'entre elles ont été très bien gérées—je ne le nie pas—mais rien ne semble montrer qu'en tant que groupe, les fiduciaires ont été mieux gérées que nos sociétés. Tout d'abord, ce serait difficile à prouver parce que chacune a eu des pouvoirs législatifs différents. Tout le monde n'est pas sur le même pied. Mais si l'on peut acheter une société de taille équivalente à la sienne—par exemple, si nous avions pu acheter la Banque de Nouvelle-Écosse pendant cette période—la croissance est bien sûr énorme.

Le président: Vous voulez dire que la croissance des grandes sociétés de fiducie est essentiellement due aux acquisitions qui leur ont permis d'augmenter leur base d'actif?

M. Thomson: Oui, c'est l'élément essentiel.

Le sénateur Ottenheimer: Dans votre exposé, vous avez déclaré que la règle de 10 p. 100 devrait être appliquée aux grandes sociétés de fiducie. Ensuite, vous avez dit du principe du grand nombre d'actionnaires, qu'il devrait être appliqué à tous les établissements nationaux de dépôt, y compris des grandes sociétés de fiducie. J'en déduis donc que la règle de 10 p.

[Text]

is that the 10 per cent rule should apply to the major financial institutions, not necessarily to those which are not major.

Mr. Thomson: That is right.

Senator Ottenheimer: Where would you draw the line? Where would the 10 per cent rule be mandatory and where it would not be mandatory?

Mr. Thomson: If it is to be mandatory for the smallest banks, namely, the National Bank and ourselves, then it should be mandatory for any deposit-taking institution that is as big as we are. That would include, for example, Royal Trust and Canada Trust.

Senator Ottenheimer: Is that attribute of being "major" defined by the amount of deposits that you hold? How is it defined?

Mr. Thomson: No, the amount of assets under administration, whether they are by deposit or otherwise, are still within your control.

Senator Ottenheimer: So presumably some kind of aggregate sum would have to be identified.

Mr. Thomson: Correct.

Senator Ottenheimer: And you would think it would be more or less the sum that your institution holds?

Mr. Thomson: Yes.

Senator Ottenheimer: With respect to the Free Trade Agreement, one hears the argument at times that Canadian banks are or might become disadvantageously affected with respect to American banks. Is that your point of view and, if so, how would that come about? Perhaps what I have heard said is not accurate, but I have heard that Canadian banks can be disadvantageously affected vis-à-vis American banks operating in Canada.

Mr. Thomson: You can make the argument that American banks have access to the whole country of Canada, whereas we, because banks in the United States are limited to states, are limited to states. In our case, we have chosen New York State. However, agreements are being negotiated with states nearby, so we may be able to expand within a region, but we cannot expand nationally. Therefore, the situation is not fair, so to speak, because we give them the whole country and they just give us a couple of states. On the other hand, economically California, for example, is the same size as Canada. I do not really feel that Canadian banks are disadvantaged under the Free Trade Agreement.

Senator Ottenheimer: Obviously, the situation in the United States vis-à-vis Canadian banks is as a result of the constitutional position there, banking being federal here and state there. In your opinion Canadian banks are not disadvantageously affected by free trade. Would it be accurate to go a step further and say that as a result of free trade there are significant potential benefits for the Canadian banking industry in expansion in the United States?

Mr. Thomson: No. The Free Trade Agreement actually left the banks alone in some ways. Our benefit under the Free Trade Agreement comes from our customers. There is nothing

[Traduction]

100 devrait s'appliquer aux grandes institutions financières et pas nécessairement aux moins grandes.

M. Thompson: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Où placeriez-vous la limite? Quand la règle de 10 p. 100 serait-elle obligatoire et quand ne le serait-elle pas?

M. Thomson: Si elle est obligatoire pour les petites banques, comme la Banque nationale et nous-mêmes, elle devrait alors être obligatoire pour toute institution de dépôt aussi importante que nous. Ceci comprendrait donc par exemple le Royal Trust et Canada Trust.

Le sénateur Ottenheimer: Ce qualificatif de «grand» est-il fonction de la quantité de dépôts détenus? Comment le définit-on?

M. Thomson: Non, nous continuons à contrôler le total d'actif administré, qu'il s'agisse de dépôts ou d'autres choses.

Le sénateur Ottenheimer: Il faudrait donc trouver un genre de somme globale.

M. Thomson: C'est juste.

Le sénateur Ottenheimer: Et vous pensez que ce serait plus ou moins la somme que détient votre institution?

M. Thomson: Oui.

Le sénateur Ottenheimer: A propos de l'Accord de libre-échange, on entend parfois dire que les banques canadiennes sont désavantagées ou pourraient le devenir par rapport aux banques américaines. Est-ce votre point de vue et, si oui, comment ceci se produirait-il? Ce n'est peut-être pas juste, mais j'ai entendu dire que des banques canadiennes pouvaient être désavantagées par rapport à des banques américaines exerçant au Canada.

M. Thomson: On peut soutenir que les banques américaines ont accès à tout le Canada tandis que nous, les banques étant limitées aux États aux États-Unis, sommes limitées aux États. Dans notre cas, nous avons choisi l'État de New York. Cependant, nous sommes en train de négocier des ententes avec les États voisins de façon à pouvoir nous étendre dans toute une région; mais nous ne pouvons pas le faire à l'échelle nationale. La situation est donc injuste, en quelque sorte, car nous leur offrons un pays entier alors qu'ils ne nous donnent que quelques États. D'un autre côté, sur le plan économique, la Californie par exemple est de la même taille que le Canada. Je ne crois pas que les banques canadiennes soient réellement désavantagées par l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Ottenheimer: Il est clair que la situation des banques américaines par rapport aux banques canadiennes est due aux règles constitutionnelles, puisque les banques relèvent ici du gouvernement fédéral et là-bas des États. D'après vous, les banques canadiennes ne sont désavantagées par le libre-échange. Pourrait-on aller plus loin en disant que grâce au libre-échange, l'industrie bancaire canadienne aurait beaucoup à gagner en s'étendant aux États-Unis?

M. Thomson: Non. En fait, l'Accord de libre-échange ne porte pas vraiment sur les banques. Les avantages que nous donne cet accord viennent de nos clients. Il n'y a rien dans

[Text]

under free trade that we will be able to do that we could not otherwise do or are not lobbying to do in the future. The securities industry in the United States is still closed to Canadian banks, which is a disadvantage, but we are lobbying to have access to that industry and the Canadian Government is helping us as best it can. It is a difficult problem. However, if our customers benefit, we benefit. That is the main reason why Canadian banks supported free trade. We took a poll among our customers from coast to coast, corporate and commercial accounts, and they were overwhelmingly in favour of free trade.

Senator Kolber: Mr. Chairman, I would like to put on the record that I am a director of The Toronto-Dominion Bank. It could be perceived that I have a conflict of interest here, but the only purpose of my questions is to illicit some information. I do not recall any presentations by banks that suggested that there is a problem with nomenclature. In other words, why do we keep up the charade of saying this is a trust company and this is a bank when they are really the same? Do you think it would be useful to call everybody by the same name?

Mr. Thomson: It certainly would. The communications industry in Canada is undergoing more control by federal government, and I think it would be ideal if the federal government would exert more control over financial institutions. One way of doing that is using the federal arm of deposit insurance. That is one of the reasons we are recommending it as a means of dealing with the problem of federal and provincial regulation. All major deposit-taking institutions are viewed as the same. We have taken many surveys, and the public does not distinguish between the major trust companies and the major banks. They say, "I am going to do my banking at Canada Trust", or "I am going to do my banking at Royal Trust." Or they say, "Royal Trust is my bank", or "Canada Trust is my bank." It is only when you get into technicalities like bank acts and trust company acts that you get into the nomenclature problem.

Senator Kolber: Do you think it would be reasonable and fair if, instead of asking the present owners of some trust companies to divest over an extended period of time, they be asked to divest only to a larger group? In other words, the ownership rules should be changed. Personally I am against retroactive legislation. I mean, if they were allowed to take this action in the first place, it bothers me that they should suddenly be told to divest.

Mr. Thomson: Certainly that is a reasonable way to proceed. We indicated in our brief that the change should be over an extended period of time. We are not anxious to expropriate anything. In the case of some trust companies no takeover premium was paid when they went in. Some of them of course have paid a takeover premium. That premium could be amortized over a reasonable period of time. The key is, of course,

[Traduction]

l'entente de libre-échange que nous ne puissions déjà faire autrement ou que nous n'essayons pas d'obtenir pour l'avenir. Le secteur des valeurs mobilières aux États-Unis est encore fermé aux banques canadiennes, ce qui est un désavantage, mais nous exerçons des pressions pour avoir accès à ce secteur et le gouvernement canadien nous aide dans toute la mesure du possible. C'est un problème difficile. Cependant, si nos clients bénéficient du libre-échange, nous aussi. C'est pour cette raison que les banques canadiennes ont appuyé le libre-échange. Nous avons fait un sondage auprès de nos clients dans tout le pays, auprès des détenteurs de comptes commerciaux et de sociétés, et la très grande majorité était favorable au libre-échange.

Le sénateur Kolber: Monsieur le président, je voudrais signaler pour le compte rendu que je suis l'un des administrateurs de la Banque Toronto-Dominion. On pourrait penser qu'il y a un conflit d'intérêts mais le seul but de mes questions est d'obtenir quelques éléments d'information. Je ne me souviens pas d'avoir entendu une banque parler dans un exposé d'un problème de nomenclature. En d'autres termes, pourquoi continuons-nous à faire cette soi-disant distinction entre société de fiducie et banque alors qu'il s'agit en fait de la même chose? Pensez-vous qu'il serait utile de donner le même nom à tout le monde?

M. Thomson: Certainement. L'industrie des communications est soumise à un contrôle plus strict par le gouvernement fédéral et il serait excellent que celui-ci contrôle davantage les institutions financières. Pour ce faire, il peut utiliser l'assurance dépôts. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous recommandons cette formule pour régler le problème des réglementations fédérale et provinciales. C'est en fait la même chose pour toutes les grandes institutions de dépôt. Nous avons fait de nombreuses enquêtes et le public ne fait pas la distinction entre les grandes sociétés de fiducie et les grandes banques. On dit «Je fais mes opérations bancaires au Canada Trust» ou «Je fais mes opérations bancaires au Royal Trust». Ou on dit aussi «Ma banque, c'est le Royal Trust» ou «Ma banque, c'est Canada Trust». Ce n'est que lorsqu'on discute de points techniques comme les lois sur les banques et les lois sur les sociétés de fiducie que l'on se heurte au problème de nomenclature.

Le sénateur Kolber: Pensez-vous qu'il serait juste et raisonnable qu'au lieu de demander aux propriétaires actuels de certaines sociétés de fiducie de se déssaisir de leurs parts sur une longue période, on leur demande d'élargir leur groupe? Autrement dit, les règles de propriété devraient être changées. Personnellement, je suis contre une législation rétroactive. Dans la mesure où on les a autorisées à agir ainsi au départ, je ne serais pas d'accord pour leur dire tout d'un coup de se défaire de leurs biens.

M. Thomson: C'est certainement une façon raisonnable de procéder. Nous avons dit dans notre mémoire que le changement devrait se faire sur une période prolongée. Nous ne voulons pas procéder à des expropriations. Pour certaines sociétés de fiducie, aucune prime de prise de contrôle n'a été payée. D'autres, par contre, ont payé une prime de prise de contrôle. Celle-ci pourrait être amortie sur une période raisonnable. Naturellement, la question est de savoir ce qu'ils font et qui

[Text]

what they do and who will be the next owner, because present owners have been operating very sensibly.

Senator Kolber: I cannot speak for the whole committee, but certainly there seems to be general satisfaction with the present owners of trust companies. The worry is who will be the successors, and if there is no one single successor, that might be a solution.

Mr. Thomson: That is correct.

Senator Kolber: It should not, however, be by forced divestiture. That rankles me.

Mr. Thomson: I should remind the committee that we were forced to divest our shares of Canada Permanent, by another government of course.

Senator Anderson: When you say that banks and trust companies are pretty much the same in their banking, are they allowed to make loans with exactly the same backing?

Mr. Thomson: No, they are not exactly the same. However, things are becoming blurred today because of securitization and because of different documentation. It is very difficult today to tell a loan from a security. From an individual point of view there is no difference. From a corporation point of view there is a difference.

Senator Olson: Mr. Chairman, I would like to refer to the bottom of page 2 of the opening statement. You raise there concerns about the differences and what can happen between widely-held and closely-held financial institutions. At the top of page 3 you give an explanation of what you were talking about. You go on to say:

This combination . . .

—of things you were talking about higher on the page—

. . . of special abilities means that the single owner of a deposit-taking institution can raise funds, transfer them to its home base, and leave the deposit-taking institution bare—with negative capital, with failing assets—all done with in hours before regulators of the Board of Directors become aware of it. This ultimately increases the risk that deposit insurance will bear the cost of fraud or of bad or opportunistic decisions.

Why could management not do that in a widely-held organization? Obviously, if management is going to get into trouble with the regulators and with the board of directors anyway, why do you argue that it could not happen in widely-held institutions?

Mr. Thomson: My earlier argument points out the difference in a conglomerate enterprise, where the financial institution is but a subsidiary of the conglomerate.

The chief executive officer has a different relationship. First, he must be someone they like or he would not be there; second, they would likely have someone there who would do what they suggested he do and, third, he would be one of their people. The world is full of examples of unbelievable disasters. After the fact, when the chief executive officer was asked why he did

[Traduction]

sera le propriétaire suivant, parce que les propriétaires actuels se sont très bien comportés.

Le sénateur Kolber: Je ne puis parler au nom de tous les membres du Comité, mais chacun semble plutôt satisfait des propriétaires actuels des sociétés de fiducie. On s'inquiète surtout de savoir qui seront les successeurs, et s'il n'y a pas de successeur unique, c'est peut-être une solution.

M. Thomson: C'est juste.

Le sénateur Kolber: Cependant, il ne faut pas les contraindre à se départir de leurs intérêts. Ceci me va au cœur.

M. Thomson: Je voudrais rappeler au Comité que nous avons été obligés de nous défaire de nos parts du Canada Permanent, par un autre gouvernement, bien sûr.

Le sénateur Anderson: Lorsque vous dites que les banques et les sociétés de fiducie sont à peu près dans la même situation bancaire, celles-ci sont-elles autorisées à consentir des prêts avec exactement les mêmes garanties?

M. Thomson: Non, ce n'est pas exactement pareil. Mais aujourd'hui, les choses deviennent de plus en plus floues à cause de la titralisation et des différences au niveau de la documentation. Il est maintenant très difficile de distinguer un prêt d'un titre. Du point de vue individuel, il n'y a pas de différence. Mais par contre du point de vue d'une société, il y en a une.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je voudrais me reporter au bas de la page 2 de la déclaration d'ouverture. Vous avez parlé des différences et de ce qui pouvait se produire entre institutions financières fermées et ouvertes. En haut de la page 5, vous expliquez ce dont vous parlez. Vous continuez en disant:

Grâce à ces privilèges . . .

. . . que vous avez définis auparavant . . .

. . . l'unique actionnaire d'une institution de dépôt peut mobiliser des fonds, les faire transférer dans son établissement principal et dépouiller complètement l'institution—la laisser avec un capital négatif et en panne d'actif—tout cela en quelques heures, avant que les organismes de réglementation ou le conseil d'administration ne l'apprennent. Dans ce conditions, l'assurance-dépôts risque fort d'être contrainte d'assumer le coût de la fraude ou de décisions fâcheuses ou opportunistes.

Pourquoi la direction ne pourrait-elle agir ainsi dans une organisation ouverte? Puisque la direction va de toute façon avoir des ennuis avec les responsables de la réglementation et le conseil d'administration, pourquoi serait-ce impossible dans des établissements à propriété dispersée?

M. Thomson: J'explique auparavant qu'il s'agit d'un conglomérat où l'institution financière n'est qu'une filiale du conglomérat.

Les relations avec le chef de la direction sont différentes. D'abord, ce doit être quelqu'un qui est aimé, sinon il ne serait pas là; deuxièmement, la direction choisira vraisemblablement quelqu'un qui accepte de se conformer à ses instructions assez fréquemment; et troisièmement, ce sera un membre du groupe. Le monde est rempli d'exemples de catastrophes incroyables. Après coup, lorsqu'on demande au chef de la direction pour-

[Text]

it, he would say that he was ordered to do it. We have seen incredible things happen under those sorts of circumstances.

As we have pointed out, in a widely-held institution, there is no one to order you. The self-destruct is less likely to occur by taking someone's orders.

We are talking about a hypothetical situation but, on the other hand, in the Crown Trust situation it was not hypothetical; it actually happened.

I may be repeating myself, but there are two unusual characteristics of a deposit-taking institution. I believe I can go back to the bank tomorrow morning and raise \$3 billion or \$4 billion by the weekend and in two minutes it is irrevocably transferred to wherever we issue the orders. It would take about seven or eight people in the organization to do it. However, in any other kind of public company, to raise any kind of decent money, you have to issue a prospectus and you have to go through all sorts of regulatory hurdles, whereas with a government guarantee we just have to pay about one-quarter per cent more and money floods in so fast it is hard to believe. We are members of the payment system; we have access to the electronic network throughout the world; and we have a man who runs it and all I would have to do is tell him to transfer it.

Senator Olson: Could you do that now?

Mr. Thomson: Yes, we could do that now.

Senator Olson: And you are a widely-held corporation?

Mr. Thomson: Yes, but why would we self-destruct? We are talking about building earthquake-proof buildings in the city of Toronto where we have little likelihood of having earthquakes. We are talking about things that could potentially happen. Why take the risks? There are different kinds of risks in closely-held than there are in widely-held institutions.

I would ask you to keep in mind the number of conglomerates that have gotten into trouble. I am sure we can all think of situations in Australia, the United States and here. It is not the case that these large holding companies do not get into trouble from time to time.

Senator Olson: Perhaps we should fix this so that we could not have the irrevocable transfer of \$3 billion or \$4 billion in a few hours.

Mr. Thomson: The only way to do it would be to have responsible, unbiased management because the payment system is there, we need it and we do, in fact, transfer billions of dollars every day in the ordinary course of our business. You could write all the rules in the world and that would not make any difference. The rules do not mean anything if people really want to break them. I am talking about destructive moves.

Senator Olson: If management did something such as you have described, then that would be a destructive move, even to themselves, and they would know that in advance, would they not?

Mr. Thomson: Yes, but they would probably believe in what they were doing. In other words, they would believe they were doing it to save the larger conglomerate business.

[Traduction]

quoi il a agi comme il l'a fait, il répond qu'on le lui a ordonné. Nous avons vu se produire des choses incroyables dans ce genre de circonstances.

Comme nous l'avons expliqué, il n'y a personne pour donner des ordres dans une institution ouverte. On a moins de chance de s'autodétruire en suivant les ordres de quelqu'un d'autre.

Nous parlons d'une situation hypothétique mais, d'un autre côté, ce n'était pas hypothétique mais bien réel dans le cas du Crown Trust.

Je me répète peut-être, mais l'institution de dépôt a deux privilèges inhabituels; je crois que je peux, à mon retour à la banque demain matin, réussir à obtenir trois ou quatre milliards de dollars avant la fin de la semaine et en deux minutes, les transférer irrévocablement là où l'ordre en sera donné. Il faudrait sept ou huit personnes dans l'organisation pour le faire. Par contre, dans les autres sociétés publiques, il faut, pour mobiliser des fonds relativement importants, publier un prospectus et surmonter toutes sortes d'obstacles réglementaires tandis qu'avec une garantie gouvernementale, il suffit d'offrir un quart de plus environ et l'argent arrive si vite qu'on a peine à le croire. Nous faisons partie du système de paiement; nous avons accès au réseau électronique dans le monde entier et nous avons un responsable qui s'en occupe; je n'ai qu'à lui dire d'effectuer ce transfert.

Le sénateur Olson: Pourriez-vous le faire maintenant?

M. Thomson: Oui, ce serait possible.

Le sénateur Olson: Et vous êtes une société ouverte?

M. Thomson: Oui, mais pourquoi nous autodétruire? C'est comme de parler d'assurance contre les tremblements de terre à Toronto où il n'y a pas de tremblements de terre. Nous parlons de choses susceptibles de se produire. Pourquoi prendre ces risques? Les risques ne sont pas les mêmes dans les institutions ouverts et les institutions fermées.

Souvenez-vous du nombre de conglomerats qui se sont trouvés en difficulté. Je suis sûr que tout le monde se rappelle de ce qui s'est passé en Australie, aux États-Unis et ici. On ne peut pas dire que ces grandes sociétés de portefeuille n'aient jamais de problèmes.

Le sénateur Olson: Nous devrions peut-être prendre des mesures pour qu'il soit impossible de transférer irrévocablement ces 3 ou 4 milliards en quelques heures.

M. Thomson: La seule solution est d'avoir une direction responsable et impartiale parce que le système de paiement est là, et nous en avons besoin et nous transférons effectivement des milliards de dollars tous les jours. Toutes les règles que l'on pourrait mettre en place ne serviraient de rien. Les règles sont inutiles si l'on veut faire quelque chose dans ce domaine. Je parle de gestes destructeurs.

Le sénateur Olson: Si les membres de la direction faisaient ce genre de chose, ce serait un geste destructeur, même pour eux, et ils le sauraient à l'avance, non?

M. Thomson: Oui, mais ils croiraient sans doute à ce qu'ils font. Autrement dit, ils croiraient agir de façon à sauvegarder leurs principes opérations.

[Text]

Senator Olson: I can see that they would do it.

Mr. Thomson: They would be ordered to do it.

Senator Olson: That I understand.

Mr. Thomson: And they would say that they were ordered to do it.

Senator Olson: We had another case, not very long ago, which cost Canadian taxpayers about \$900 million to clean up the problem involving two chartered banks that did go under. We chose to do that to save the integrity of Canadian financial institutions generally. I am sure the argument could be made on both sides as to whether it was the right thing to do or not.

In any event, you say that is still possible. You do not seem to think we could write some rules that would prohibit that from happening. I know it would interfere with some of what we call lightning or flash decisions that management could make, but perhaps that would be worth doing for safety's sake.

Mr. Thomson: Unless you work in a deposit-taking institution, it is difficult to understand how hard a job it is to regulate what is going on. That is my main job. It is to see that we ensure that our managers, our lending officers and our people responsible for the vast sums of money that flow through every day are, number one, honest and, number two, have no conflicts of interest. In other words, they do not own any other companies or have major interests in any other companies. We also must ensure that they are as unbiased as they can possibly be.

Senator Olson: I understand that strong financial institutions must have confidence in the people who manage. I do not have a problem with that. However, you have me somewhat worried because you have confirmed that you could do this. Of course, you know where the final bill will arrive—it will arrive in the same place as it did with Northland and CCB. I do not work in one of those organizations but now that we are looking at the restructuring of financial institutions in many forms, including ownership, we perhaps should have some advice to see if we can prevent that potential destructive act on the part of some management somewhere. However, you do not seem to think that is possible.

Mr. Thomson: We certainly feel that this is the heart of the wide ownership rule. We are not worried about \$100 million here or \$5 million there because it will be caught. The regulatory system catches slow death; it does not catch quick death. This is quick death we are talking about—major fraud.

The Chairman: I am still back with my original premise in which you are trying to prove that the management of widely-held institutions, just by the very nature of the setup, are more responsible, more ethical and so on. Yet, I can say with some very real sincerity that when I look at The Toronto-Dominion Bank I see model management and it has the experience to back that up.

Mr. Thomson: Thank you.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Je crois qu'ils le feraient.

M. Thomson: On leur en donnerait l'ordre.

Le sénateur Olson: Je comprends cela.

M. Thomson: Et ils diraient qu'ils ont agi sur ordre.

Le sénateur Olson: Nous avons eu un autre cas, dont le règlement a coûté environ 900 millions de dollars aux contribuables canadiens, lorsque deux banques à charte se sont effondrées. Nous avons décidé d'agir ainsi pour sauvegarder l'intégrité des institutions financières canadiennes en général. Il est sûrement possible de trouver des arguments pour justifier ou pour condamner la décision prise dans ces circonstances.

De toute façon, vous dites que c'est toujours possible. Vous ne nous conseillez pas d'instituer des règles qui interdisent ce genre de chose. Je sais que ceci risquerait d'empêcher la direction de prendre des décisions éclair, c'est-à-dire immédiates, mais ce serait peut-être néanmoins préférable sur le plan de la sécurité.

M. Thomson: Si l'on ne travaille pas dans une institution de dépôt, on a peine à comprendre combien il est difficile de réglementer tout ce qui s'y passe. C'est l'essentiel de mon travail. Je dois veiller à ce que nos cadres, nos agents de crédit et tous ceux qui sont responsables des grosses sommes d'argent qui passent entre nos mains tous les jours sont, premièrement, honnêtes et, deuxièmement, n'ont pas de conflit d'intérêts, c'est-à-dire ne sont pas propriétaires d'autres sociétés ou n'ont pas de gros intérêts dans d'autres sociétés. Nous devons également veiller à ce qu'ils soient aussi impartiaux que possible.

Le sénateur Olson: Je comprends l'importance du personnel de direction. Je n'en disconviens pas. Cependant, vos propos m'inquiètent un peu parce que vous avez confirmé que c'était possible. Bien sûr, vous savez où atterrira la facture finale—au même endroit que pour Northland et CCB. Je ne travaille pas dans ce genre d'organisations mais, puisque nous nous penchons sur la structure des institutions financières sur différents plans, comme la propriété, nous devrions peut-être tenter de savoir s'il est possible d'empêcher ces gestes destructeurs. Vous ne semblez pas penser que ce soit possible.

M. Thomson: Nous estimons que c'est la base de la règle de la propriété dispersée. Nous ne nous inquiétons pas au sujet des 100 millions par-ci ou des 5 millions par-là car ce sera pris à temps. Le système réglementaire permet d'éviter la mort lente, mais pas la mort subite. C'est de mort subite que nous parlons: de fraude majeure.

Le président: Je reviens à mes observations de tout à l'heure, c'est-à-dire que vous essayez de démontrer que, du simple fait de leur structure, la direction des institutions ouvertes est plus responsable, plus morale, etc. Pourtant, je dois dire très sincèrement que je vois à la Banque Toronto-Dominion une direction modèle et parfaitement expérimentée.

M. Thomson: Je vous remercie.

[Text]

The Chairman: If we look at the overall banking record of the large chartered banks in Canada over the last several years, would you say they were well managed?

Mr. Thomson: I do not want to get into that. I see what you are getting at and I would try to answer it on the basis of democracy which is widely held and the quote from Churchill—"It may not be the best but it is better than anything else that has been tried." The other has a weakness because it is under the control of some one individual.

The Chairman: Would you say that a few years ago the large chartered A banks were in a relatively—and I will not use the word "precarious"—worrisome position with foreign loans as large as they were, much more than their actual capital and most of them uncollectible? Obviously, only the tremendous strength of the institutions and the system itself enabled them to weather what could have been a calamitous storm. I am not singling out any bank. They have all come through this. However, I sometimes wonder whether, in fact, you would call it good management to have the crises with sovereign loans, foreign loans and even domestic loans involving real estate companies, and all of the various other crises that have gone on in the last several years. I am trying to relate that to your expression of opinion that managing a widely held institution is the answer to efficiency.

Mr. Thomson: The banks are only as good as the Canadian economy. In 1982, the Canadian economy was in a very difficult period of transition from rapid inflation to deflation, and that is bad for bank loans. We are the bankers of last resort to the industrial corporations, the commercial enterprises, the farmers and the fishermen of this country. When they get into trouble in Alberta, we get into trouble in Alberta. It is a good reason why regional banking in this country, with big swings in commodity prices, is a disaster. The Toronto-Dominion Bank lost \$500 million in Alberta in a couple of years but we were making money in Ontario, Quebec, the United States and elsewhere, whereas the two banks that you referred to, senator, were only basically in the Province of Alberta. I do not think you could have been a major lender only in the Province of Alberta and survived 1982.

So, yes, we have made mistakes and I am not denying that. However, I would like to remind the audience this evening that we are talking about the potential for a problem that will probably develop many years from now. It is not something from which we, as individuals, are going to gain any benefit in the short term by adopting the 10 per cent rule. It is something that will likely protect us some time in the future, perhaps several years away.

Other major industrial countries do not allow their major financial institutions to be commercially linked, and when you ask the ministers of finance and the bank governors of those countries, whether it be England or Germany, they tell us that the reason why they do not allow that is because of the conflict of interest problems.

[Traduction]

Le président: D'après le comportement des principales banques à charte canadiennes au cours des dernières années, diriez-vous qu'elles sont bien gérées?

M. Thomson: Je ne veux pas m'aventurer sur ce terrain. Je vois où vous voulez en venir et je vais essayer de répondre en reprenant l'argument de la démocratie d'une institution ouverte et la citation de Churchill: «Ce n'est peut-être pas l'idéal mais c'est mieux que toutes les autres formules qui ont été essayées.» La faiblesse de l'autre système, c'est qu'il est contrôlé par une personne.

Le président: Admettez-vous qu'il y a quelques années, les grandes banques à charte de l'Annexe A se trouvaient dans une position—je ne veux pas dire «précaire»—mais inquiétante étant donné l'ampleur de leurs prêts étrangers, bien supérieurs à leur capital réel et généralement irrécouvrables? Manifestement, seule la résistance extraordinaire des institutions et du système proprement dit leur ont permis de traverser cette tempête qui aurait pu être désastreuse. Je ne veux parler d'aucune banque en particulier. Toutes s'en sont sorties. Cependant, je me demande parfois si la bonne gestion est réellement compatible avec de telles crises dans le domaine du crédit avec une garantie d'État—des prêts étrangers et même des prêts nationaux avec des sociétés immobilières, et toutes les autres crises survenues au cours des dernières années. J'essaie de concilier ceci avec vos remarques sur les qualités d'efficacité des institutions ouvertes.

M. Thomson: Les banques ne font que suivre les fluctuations de l'économie canadienne. En 1982, celle-ci a dû traverser une période de transition extrêmement difficile, de l'inflation rapide à la déflation, ce qui est très mauvais pour le crédit bancaire. Nous sommes le dernier recours des sociétés industrielles et commerciales, des agriculteurs et des pêcheurs de ce pays. Lorsqu'ils ont des problèmes en Alberta, nous en avons aussi en Alberta. C'est pour cette raison que le système bancaire régional est tout à fait désastreux dans notre pays, à cause des grandes fluctuations du cours des denrées. La Banque Toronto-Dominion a perdu 500 millions de dollars en Alberta en deux ans mais nous gagnions de l'argent en Ontario, au Québec, aux États-Unis et ailleurs, tandis que les deux banques auxquelles vous avez fait allusion, sénateur, n'étaient que dans la province de l'Alberta. Je crois qu'il était impossible à un établissement de crédit ne fonctionnant qu'en Alberta de survivre à 1982.

Donc, oui, nous avons commis des erreurs et je ne le nie pas. Je voudrais cependant rappeler aux personnes présentes ce soir que nous évoquons un problème potentiel susceptible de se présenter d'ici de nombreuses années. Nous n'avons rien à gagner, à titre individuel, à court terme, à l'adoption de la règle de 10 p. 100. Elle est destinée à nous protéger à l'avenir, peut-être seulement dans quelques années.

Dans d'autres grands pays industrialisés, les principales institutions financières ne sont pas autorisées à avoir des liens commerciaux et si l'on demande pourquoi au ministre des finances et aux gouverneurs des banques de ces pays, que ce soit l'Angleterre ou l'Allemagne, ils nous répondent que c'est en raison des problèmes de conflits d'intérêts.

[Text]

The Chairman: But they do allow other large financial institutions to be privately owned.

Mr. Thomson: Well, those are not deposit-taking institutions. There is a big difference with a government guarantee. If you are talking about financial institutions such as American Express, that is an entirely different kettle of fish. It is not a deposit-taking institutions in its own country. It is a financial institution, according to our definition, but it is not a deposit-taking institution. That is why the term "deposit-taking institution" is mentioned in the brief about 26 times, and that is the key difference.

The Chairman: That is a good point. Could I ask you about your two recommendations and about how to address the problem of the three or four large institutions to be changed from closely held to widely held status? First, you say the major deposit-taking institutions operating in Canada must be required to follow federal wide-ownership rules in order to qualify for federal deposit insurance. What do we do about the Province of Quebec, which adds a little bit of a complication to your suggestion, in which the province itself is carrying on the deposit insurance function?

Mr. Thomson: If they wish to insure the deposits nationally through the Quebec Deposit Insurance Corporation, I would see nothing wrong with that.

The Chairman: Would you not find many institutions—although, of course, not banks—taking out provincial charters?

Mr. Thomson: I do not think Quebec deposit insurance would work outside of the Province of Quebec. Some of the states in the United States, such as Ohio, tried that. There was a tremendous run on them and the Fed had to take them over.

The Chairman: But we have heard that the Quebec deposit insurance operation is working very successfully.

Mr. Thomson: It is, but I do not think that, for the larger institutions, it would work across Canada. I do not think it would be effective for them. They would have to pay more for their deposits.

The Chairman: You see more and more of them moving into provincial charters in Quebec.

Mr. Thomson: Yes, because they can get federal deposit insurance.

The Chairman: Yes, they can, but they can also get provincial insurance.

Mr. Thomson: But if they were not allowed to have federal deposit insurance, I do not think the large trust companies would move to Quebec. That is the way the six bankers feel.

The Chairman: All right. Senator Kolber?

Senator Kolber: This committee really faces quite a dilemma in trying to make up its mind, because you could make a good case for either side. One could say that you, Mr. Chairman, if you do not mind my getting personal, were a director, I believe, of a Canadian chartered bank.

[Traduction]

Le président: Mais on permet aux autres grandes institutions d'appartenir à des intérêts privés.

M. Thomson: Oui, mais ce ne sont pas des institutions de dépôt. Il y a une grande différence avec une garantie du gouvernement. Si l'on prend des institutions financières comme American Express, c'est totalement différent. Ce n'est pas une institution de dépôt dans son pays. C'est une institution financière, d'après notre définition, mais pas une institution de dépôt. C'est pourquoi le terme «institution de dépôt» revient environ 26 fois dans le mémoire, et c'est la différence fondamentale.

Le président: C'est une remarque intéressante. Je voudrais que vous nous donniez des précisions sur vos deux recommandations et sur la façon de régler le problème des trois ou quatre grandes institutions à capital fermé devant devenir à propriété dispersée? Vous dites d'abord que les grandes institutions de dépôt exerçant au Canada doivent suivre les règles fédérales de propriété pour être admissibles à l'assurance-dépôts fédérale. Que fait-on pour la province de Québec, pour laquelle votre suggestion se complique, puisque c'est la province elle-même qui assume la fonction d'assurance-dépôts?

M. Thomson: Si la province est prête à assurer les dépôts à l'échelle nationale par l'intermédiaire de la Société d'assurance-dépôts du Québec, je n'y vois aucun inconvénient.

Le président: N'y aurait-il pas de nombreuses institutions—pas des banques, naturellement—qui demanderaient des chartes provinciales?

M. Thomson: Je ne pense pas que l'assurance-dépôts du Québec puisse fonctionner à l'extérieur de la province de Québec. Certains États américains, comme l'Ohio, ont essayé. Tout le monde s'est précipité et le gouvernement fédéral a dû reprendre le contrôle.

Le président: Mais nous avons entendu dire que l'assurance-dépôts du Québec fonctionnait très bien.

M. Thomson: Certes, mais je ne pense pas que ça puisse fonctionner dans tout le Canada pour les grandes institutions. Ce ne serait pas efficace pour elles car elles devraient payer davantage sur leurs dépôts.

Le président: Elles sont de plus en plus nombreuses à prendre des chartes provinciales au Québec.

M. Thomson: Oui, parce qu'elles peuvent obtenir l'assurance-dépôts fédérale.

Le président: Oui, mais elles peuvent aussi avoir l'assurance provinciale.

M. Thomson: Oui mais si elles n'avaient pas droit à l'assurance-dépôts fédérale, les grandes sociétés de fiducie n'iraient sans doute pas au Québec. Les six banquiers sont de cet avis.

Le président: Très bien. Sénateur Kolber?

Le sénateur Kolber: Le Comité a un grave dilemme à résoudre pour prendre une décision, car on peut justifier les deux points de vue. On pourrait dire que vous, monsieur le président—ne m'en veuillez pas de parler de vous à titre personnel—avez été administrateur d'une banque à charte canadienne, je crois.

[Text]

The Chairman: Some years ago, yes.

Senator Kolber: Its record really is not too good.

The Chairman: I did not say that.

Senator Kolber: I am saying it. Would it have been better, for example, if one person controlled it? I do not know. The TD has no controlling shareholder at all and I believe, as the record proves, that it is an exceptionally well-run institution. So I think that what we are really talking about here is the potential abuse of the system. Would you care to comment on the question of what you call close ownership, and take it one step further? If the entity controlling the deposit-taking institution is widely held, is that not some kind of a safeguard, in and of itself? For example, in BCE's owning of Montreal Trust, BCE is exceptionally widely held. Would that not give you a feeling of comfort that no abuse of the system would take place?

Mr. Thomson: I think there is an additional degree of comfort in that situation because you do not have one individual as the owner, who could be subject to senility and other problems. On the other hand, there are other conflicts that bother us about BCE owning a financial institution. They range from the fact that the regulator does not have access to the parent. He does not regulate the parent. Somebody else regulates part of the parent. We are also concerned about the fact that Bell has a different agenda. Its primary agenda, as I think most would agree, is communications. Telephone banking could be the wave of the future, and it bothers me that they might very clearly have an advantage in that area if telephone banking does become the way of the future. So there are a lot of additional problems that come to bear, and if Bell can have a financial institution, why cannot Rogers or Videotron? Do you want all of your financial institutions owned by industrial companies that have a different agenda?

Why is it necessary that these people own these deposit-taking companies? I know it is a free country, but I would wager that, if it were not for deposit insurance, you would find fewer individuals and corporations wanting to get involved in the financial field. It would be very unusual for society to give a guarantee in an unlimited amount without setting up a very close understanding of how that would be administered in an unbiased way, because we are talking about the savings of the country.

I do believe that we have problems with banks. I am not saying that Schedule A chartered banks are perfect, but this is a democracy. There is a clear way of getting rid of abuses. It may take a little time, but it works effectively.

When a new CEO takes over, he has a board that has been there for a long time, and because the boards are fairly large, it takes at least a decade—if he lasts that long—for the board to change significantly. They are, basically, his peers, and the system works. It is like democracy, it may be slow at times, but it works.

[Traduction]

Le président: Il y a quelques années, oui.

Le sénateur Kolber: Dont la performance n'est pas particulièrement bonne.

Le président: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Kolber: C'est moi qui le dis. Aurait-elle été meilleure, par exemple, si le contrôle avait été exercé par une seule personne? Je l'ignore. Il n'y a pas d'actionnaire majoritaire à la Toronto-Dominion, et les résultats prouvent que c'est une institution exceptionnellement bien gérée. Par conséquent, il s'agit surtout des abus potentiels du système. Pourriez-vous nous expliquer plus précisément ce que vous entendez par capital fermé et aller un peu plus loin? Si l'entité contrôlant l'institution de dépôt est à propriété dispersée, n'avons-nous pas là une sauvegarde suffisante en soi? Par exemple, BCE qui est propriétaire du Montréal Trust a un très grand nombre d'actionnaires. N'est-ce pas là une certaine garantie contre les abus éventuels?

M. Thomson: Cette situation est effectivement plus rassurante parce qu'il n'y a pas un seul propriétaire qui pourrait être frappé de sénilité ou victime d'autres problèmes. Par ailleurs, d'autres conflits nous inquiètent dans le fait que BCE soit propriétaire d'une institution financière. Tout d'abord, l'organisme de réglementation ne peut toucher directement la société mère. Ce n'est pas lui qui la régleme mais quelqu'un d'autre. Nous nous inquiétons aussi du fait que la Bell a des priorités différentes. Elle s'intéresse avant tout, comme chacun sait, aux communications. L'activité bancaire par téléphone pourrait être la clé de l'avenir et, si c'est le cas, je m'inquiète de voir que la société serait nettement avantagée dans ce domaine. Il y a donc beaucoup d'autres problèmes qui viennent s'ajouter, et si Bell peut être propriétaire d'une institution financière, pourquoi pas Rogers ou Vidéotron? Voulez-vous que toutes les institutions financières soient entre les mains de sociétés industrielles ayant des intérêts différents?

Pourquoi faut-il que ces sociétés de dépôt soient propriétaires de ces compagnies? Je sais que nous sommes dans un pays libre, mais je parierais que, s'il n'y avait pas l'assurance-dépôts, on ne trouverait jamais autant de particuliers et de sociétés désireux de se lancer dans le domaine financier. La société n'a pas l'habitude de donner des garanties illimitées sans préciser très exactement comment ces activités doivent être administrées de façon impartiale, puisqu'il s'agit des économies du pays.

Je crois que nous avons des problèmes avec les banques. Je ne dis pas que les banques à charte de l'Annexe A sont parfaites, mais elles correspondent à une démocratie. Il existe un mécanisme clair pour empêcher les abus. C'est peut-être un peu lent, mais c'est efficace.

Lors de son arrivé, un nouveau chef de la direction a un conseil qui est en place depuis longtemps et, comme les conseils sont assez importants, il faut au moins 10 ans—si le chef peut durer aussi longtemps—pour changer leur composition de façon significative. Autant dire que ce sont des pairs et le système fonctionne. C'est comme une démocratie, c'est parfois un peu lent, mais ça fonctionne.

[Text]

Senator Olson: To follow up on the question you asked, Mr. Chairman, respecting the two suggestions. The first one deals with the requirement that there be wide ownership in order to qualify for federal deposit insurance.

Is that all that is required? Would you refuse to allow a deposit-taking institution to qualify for deposit insurance if it were not down to the 10-per cent rule?

Mr. Thomson: We would, obviously, grandfather. Under our proposal, the ones that presently have the ownership in excess of 10 per cent would be grandfathered.

If the country were to adopt federal rules that required a maximum 10 per cent ownership, the carrot that you have at your disposal is the giving of federal deposit insurance. That will bring people into line and stop them running to another place—namely, the province—where there is less regulation. If they want to go to that province, they can have the provincial deposit insurance.

Senator Olson: The fact that one has federal deposit insurance is a significant matter respecting the attraction of customers.

Mr. Thomson: Exactly. That is a very big weapon you have at your disposal as a government.

Senator Olson: And that is all there is to it, just to qualify for that is the attractiveness of the reduction.

Mr. Thomson: Obviously, you would have to have a reasonable set of regulations in addition to that, but certainly the history of the country is that we do have good banking regulations.

Senator Olson: How long would you give them to qualify, 10 years, five years?

Mr. Thomson: I am not sure that the number of years makes that much difference. If you were to not allow them to sell their positions to someone else, I would be prepared to let them keep deposit insurance as long as they wanted.

Senator Olson: The federal deposit insurance.

Mr. Thomson: Yes.

Senator Olson: Why would they do that if you do not put a deadline on it?

Mr. Thomson: Corporations have a habit of changing ownership. If you look at the ownership of some of these trust companies, you will see that they change very quickly. The ownership does not last all that long. One may be now undergoing a change in ownership. The Royal Trust had a change of ownership last year because one brother sold to another brother.

Senator Olson: Would that change of ownership trigger a scenario where they had to get down to the 10 per cent rule?

Mr. Thomson: In that case you might not require that. I think there are several ways you can do that. You can be lenient, which is the way I would tend to go if I were to use a broad brush to describe it, but the main principle is that you decide, as other countries have done, that you are not going to allow the commercial link to continue and expand, and that you are eventually going to put a halt to that.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Je reprends votre question, monsieur le président, au sujet des deux suggestions. La première porte sur le grand nombre d'actionnaires qui serait nécessaire pour être admissible à l'assurance-dépôts fédérale.

Serait-ce la seule condition? Refuseriez-vous de permettre à une institution de dépôt de bénéficier de l'assurance-dépôts si elle n'avait pas respecté la règle de 10 p. 100?

M. Thomson: Nous respecterions bien sûr les droits acquis. Nous prévoyons dans notre proposition de protéger les droits de ceux qui possèdent actuellement plus de 10 p. 100 des parts.

Si le pays décidait d'adopter les règles fédérales sur le maximum de 10 p. 100, la carotte dont on disposerait serait l'assurance-dépôts fédérale. Ceci permettrait de faire respecter la règle et d'empêcher les institutions d'aller ailleurs—en l'occurrence, dans la province—où la réglementation est moins sévère. Si elles veulent aller dans cette province, qu'elles prennent l'assurance-dépôts provinciale.

Le sénateur Olson: L'assurance-dépôts fédérale est un grand atout pour attirer des clients.

M. Thomson: Exactement. C'est une arme très puissante pour le gouvernement.

Le sénateur Olson: Et c'est tout, le simple fait d'être admissible suffirait à inciter à la réduction.

M. Thomson: Il faudrait bien sûr mettre également en place un ensemble de règlements mais nous avons toujours eu de bons règlements bancaires dans notre pays.

Le sénateur Olson: Combien de temps leur donneriez-vous pour se conformer à la règle, 10 ans, cinq ans?

M. Thomson: Je ne crois pas que le nombre d'années fasse une grande différence. A condition qu'on ne puisse vendre ses intérêts à d'autres, je serais prêt à accorder une durée indéterminée.

Le sénateur Olson: L'assurance-dépôts fédérale.

M. Thomson: Oui.

Le sénateur Olson: Pourquoi les sociétés le feraient-elles s'il n'y a pas de date limite?

M. Thomson: Les sociétés ont la manie de changer de propriétaire. Si vous examinez d'un peu plus près la situation de certaines de ces sociétés de fiducie, vous verrez qu'elles changent très rapidement de propriétaire. Ça change très vite. Il y a peut-être en ce moment même un changement de propriété. Le Royal Trust a changé l'année dernière parce qu'un frère a vendu à l'autre.

Le sénateur Olson: Ce changement de propriétaire suffirait-il pour qu'on les oblige à se conformer à la règle des 10 p. 100?

M. Thomson: Dans ce cas, ce ne serait peut-être pas nécessaire. Il y a plusieurs façons de procéder. On peut être indulgent, ce que j'aurais tendance à choisir si je devais parler en termes larges, mais l'essentiel est de décider, comme l'ont fait d'autres pays, que l'on ne permettra pas la poursuite de l'expansion des liens commerciaux et que l'on finira par y mettre un terme.

[Text]

Senator Olson: If we get to accepting that recommendation we will have to put a time limit on it. It cannot be 100 years.

Mr. Thomson: I agree. I would suggest you be lenient, if you were asking for my advice.

Senator Olson: Perhaps 10 years would be lenient.

Mr. Thomson: I suppose it depends on who you ask.

Senator Anderson: Then the only other thing to place everyone on a level playing field, which is a great expression, would be to have the trust companies put up a reserves fund similar to what the banks do now.

Mr. Thomson: Do you mean with the Bank of Canada?

Senator Anderson: Yes.

Mr. Thomson: The banks will no longer have to keep reserves at the Bank of Canada. I do not know the exact date for that, but the Governor of the Bank of Canada has announced that change in order to make it a level playing field. So that takes care of that.

The Chairman: Perhaps we can conclude by putting Dr. Peters' opinion on the record. We have heard many submissions regarding the ancillary upstream business. The Toronto-Dominion Bank has successfully moved into the securities business.

I would like to get your opinion on chartered banks going into the insurance business, whether that be life insurance or accident and casualty insurance. If that were to happen, how would you see that operating?

Perhaps you could give us one short response on the use of your credit cards being widened to compete, for example, with American Express, which may, as a bank, be able to use its lists in a very profitable way as against the restrictions that I understand banks have in Canada.

Perhaps you could comment briefly on that so we could have that on the record.

Dr. Douglas D. Peters, Senior Vice-President and Chief Economist, Department of Economic Research, Toronto Dominion Bank: We think the Canadian consumer should be the first consideration in the distribution of insurance and the rules that govern the distribution of insurance, and the Canadian Bankers' Association position—and the Toronto-Dominion Bank support its position—is that the distribution of insurance be allowed through the branch network of the chartered banks.

If we were allowed to deliver insurance, that would give the greatest benefit to the consumer. If we cannot deliver insurance profitably, or reasonably, then we will not be in the business.

So it is not a matter that the banks are asking for a special privilege, or anything like that. I think the banks would like an opportunity to see if the consumer wants to buy insurance from us. We think we can compete successfully in that particular business, and we think we should be allowed to do so by federal legislation.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Si nous décidons d'accepter cette recommandation, nous devons fixer un délai, ce ne peut être 100 ans.

M. Thomson: Je l'admets. Je vous conseillerais d'être indulgent, si vous me demandez mon avis.

Le sénateur Olson: Peut-être que 10 ans serait assez long.

M. Thomson: Tout dépend, je suppose, de qui il s'agit.

Le sénateur Anderson: Ensuite, pour mettre tout le monde sur le même pied, comme on dit, il faudrait demander aux sociétés de fiducie de constituer des réserves comme le font les banques maintenant.

M. Thomson: Vous voulez dire à la Banque du Canada?

Le sénateur Anderson: Oui.

M. Thomson: Les banques ne seront plus obligées de garder des réserves à la Banque du Canada. Je ne sais pas exactement à partir de quelle date, mais le gouverneur de la Banque du Canada a fait une annonce en ce sens pour que tout le monde soit sur le même pied. C'est donc réglé.

Le président: Nous pourrions conclure en ajoutant l'avis de M. Peters au compte rendu. Nous avons entendu de nombreux mémoires sur les activités complémentaires en amont. La Banque Toronto-Dominion s'est lancée avec succès dans le domaine des valeurs mobilières.

Que pensez-vous des banques à charte qui souhaitent se lancer dans le domaine des assurances, assurance-vie ou accident et risques divers? Comment ce système peut-il fonctionner, s'il était mis en place?

Peut-être pourriez-vous rapidement nous parler d'un éventuel usage élargi de vos cartes de crédit afin de concurrencer, par exemple, American Express, qui peut, comme banque, utiliser ses listes de façon très rentable sans être assujettie aux mêmes restrictions que les banques au Canada.

Peut-être pourriez-vous faire quelques commentaires sur ce sujet pour que ce soit au compte rendu.

M. Douglas D. Peters, vice-président directeur et économiste en chef, département de recherche économique, Banque Toronto-Dominion: Nous estimons qu'il faut avant tout penser au consommateur canadien en répartissant les activités d'assurance et en définissant les règles les régissant, et l'Association des banquiers canadiens—comme la Banque Toronto-Dominion—estime que cette répartition devrait pouvoir se faire par l'intermédiaire du réseau de filiales des banques à charte.

Si nous étions autorisés à procéder ainsi, ce serait tout à l'avantage du consommateur. Si nous ne pouvons pas nous occuper d'assurance de façon rentable, ou tout au moins raisonnable, nous ne nous lancerons pas dans ce domaine.

Les banques ne demandent donc pas de privilège particulier. Je crois que les banques aimeraient avoir la possibilité de savoir si le consommateur est disposé à leur acheter des assurances. Nous croyons pouvoir concurrencer les compagnies d'assurances et nous estimons que la législation fédérale devrait nous permettre de le faire.

[Text]

Mr. Thomson: I would like to respond to your question regarding American Express and the credit card. American Express has developed its business by having offices throughout the world when it was strictly in the travel business. American Express then got into the card business, and the card business fits travel and entertainment with those offices abroad. They have spent decades building up the system of selling through their card and their offices abroad. We have not been doing that. We have spent our decades building up a branch system in Canada. So we think American Express should be told to go the Canadian way; if they want to sell insurance, they should sell it through branch offices in Canada.

But for a government in Canada to turn around and say to us that we have to sell insurance the way American Express does puts us at a tremendous disadvantage. There is a saying in the banking business that you make all your money from the top 10 per cent of your customers, and American Express is creaming Canada in high income people. You will not find workers at the General Motors plant carrying American Express cards; they carry our cards. We feel that we should be allowed to use our distribution system, not theirs, to sell insurance, if we can sell it.

The Chairman: For my clarification, is there any restriction on the use of your lists of Visa cardholders in trying to promote business?

Mr. Thomson: Maybe legally we could find a way to do that, I do not know, but we do not let the bank customer lists go anywhere for confidentiality reasons. We do not sell our lists to anyone.

The Chairman: But my question was whether or not that is in fact a legal restriction or if banks could start using their lists for merchandising.

Mr. Thomson: That would breach the confidentiality. Banks are very restricted because of that confidentiality aspect.

Dr. Peters: Also, under the Bank Act, we are prevented from dealing in merchandise. Therefore, we cannot trade; and it would seem to me that that would be dealing in merchandise, or at least it could be considered as that.

Mr. Thomson: American Express uses its card to merchandise luggage. We certainly could not do that.

The Chairman: So you are looking at the Bank Act restriction regarding the merchandising activities on the part of a bank.

Mr. Thomson: That is correct.

The Chairman: Are travel services also restricted?

Mr. Thomson: We are restricted to doing the business of banking, that is our broad description, and we would have to prove that the business of banking was involved the travel business. In Australia, England and a few other countries there are some banks that are in the travel business, but American

[Traduction]

M. Thomson: Je voudrais répondre à votre question au sujet de l'American Express et de la carte de crédit. L'American Express s'est développée en installant des bureaux dans le monde entier à l'époque où elle ne s'occupait que de voyages. Ensuite, l'American Express a créé la carte, bien adaptée au secteur des voyages et des loisirs que desservent ces bureaux à l'étranger. La compagnie a passé des dizaines d'années à mettre en place son système de vente par carte et de bureaux à l'étranger. Ce n'est pas ce que nous avons fait. Nous avons passé des dizaines d'années à mettre en place notre système de succursales au Canada. Il faudrait donc obliger American Express à se conformer aux pratiques canadiennes; si la société veut vendre des assurances, elle devrait le faire par l'intermédiaire des succursales au Canada.

Nous sommes terriblement désavantagés du fait que le gouvernement canadien change d'avis et nous demande de vendre des assurances comme le fait American Express. On a l'habitude de dire dans le secteur bancaire que l'on gagne de l'argent grâce aux 10 p. 100 de clients constituant la tranche supérieure et American Express vise les Canadiens à revenu élevé. Vous ne trouverez pas d'ouvriers de la General Motors avec une carte de l'American Express; ce sont nos cartes qu'ils ont. Nous considérons que nous devrions avoir le droit d'utiliser notre système de distribution, pas celui des autres, pour vendre des assurances, si nous le pouvons.

Le président: Pour mieux comprendre, j'aimerais savoir s'il existe des restrictions à l'utilisation de vos listes de détenteurs de cartes VISA pour faire de la promotion?

M. Thomson: Peut-être que nous pourrions trouver un moyen de faire cela de façon illégale, je ne sais pas, mais nos listes de clients ne sont communiquées à personne pour des raisons de confidentialité. Nous ne vendons pas nos listes.

Le président: Je veux simplement savoir s'il existe des restrictions légales ou si les banques pourraient en fait se servir de leurs listes pour faire de la promotion.

M. Thomson: Ce serait contraire à la règle de confidentialité. Les banques sont très limitées sur ce plan-là.

M. Peters: En outre, la Loi sur les banques nous interdit d'avoir des activités commerciales. Nous ne pouvons donc négocier et l'on pourrait considérer qu'il s'agit du même type d'activités, me semble-t-il.

M. Thomson: L'American Express se sert de sa carte pour vendre des bagages. Nous ne pourrions certainement pas faire la même chose.

Le président: Vos activités commerciales sont donc limitées par les restrictions de la Loi sur les banques.

M. Thomson: C'est cela.

Le président: Les services de voyages sont-ils également limités?

M. Thomson: Nos activités sont limitées au secteur bancaire—c'est la description qui est donnée—et nous devrions alors prouver qu'il existe un lien entre les activités bancaires et le secteur du voyage. En Australie, en Angleterre et dans quelques autres pays, il y a des banques actives dans le secteur du

[Text]

Express has had decades of headstarts on us in the travel business. For any Canadian bank to build up a series of travel-related offices abroad to compete with them would be impossible in my view.

The Chairman: How would you envisage selling insurance if the right was granted to you?

Mr. Thomson: We would use the word "offer". We would offer it. We would not use a hard sell approach because we have too many products to do that. We would have to devise a very broad product that appeals to a broad section of the population, and we would offer it on service and price.

The Chairman: Would you do that on behalf of a company that you had contracted with?

Mr. Thomson: In the case of The Toronto-Dominion Bank, it would be our intention not to buy an insurance company and to use a regular insurance company to devise the products. Many insurance companies in Canada have come to us and offered to devise products for us, in much the same way that Loblaw's gets its products from manufacturers. They feel very strongly that they could devise products that we could sell through our branches at a reasonable price, and we would make a small profit. Keep in mind that this would be a very small part of the bank's business, so we would operate in a very proper manner and would not use tied selling. We do not use tied selling for anything else. If the public, as Dr. Peters said, was convinced it was a good buy, they would buy it; if they did not, they would not.

The Chairman: Mr. Thomson and Dr. Peters, we thank you for a very stimulating hour, and I am sure that we will have some very interesting observations to consider as a result of what you have said tonight. As I say, I am particularly pleased that you zeroed in on some very important aspects, rather than shoot widely at the whole spectrum, which has been very helpful to this committee. We thank you sincerely for coming and wish you very well in your future banking careers.

Mr. Thomson: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Peters: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to welcome the final witness of the evening, Mr. Allan R. Taylor, Chairman and Chief Executive Officer of The Royal Bank of Canada. Mr. Taylor is well known to the members of this committee. We are all looking forward with a good deal of interest to what you have to say this evening. Please proceed.

Mr. Allan R. Taylor, Chairman and Chief Executive Officer, The Royal Bank of Canada: Good evening, Mr. Chairman and senators. I am very pleased to have this opportunity to talk about the future of Canadian financial institutions in the context of global competition, with particular reference to the emerging federal policy framework.

[Traduction]

voyage mais l'American Express a des dizaines d'années d'avance sur nous dans ce domaine. D'après moi, il serait absolument impossible pour une banque canadienne de chercher à les concurrencer en installant une série de bureaux de voyages à l'étranger.

Le président: Comment envisageriez-vous de vendre des assurances si l'on vous en donnait le droit?

M. Thomson: Nous utiliserions le terme «proposer». Nous proposerions des assurances. Nous ne pourrions pas utiliser d'approches trop agressives parce que nous avons trop de produits pour cela. Nous devrions essayer de trouver un produit très large qui attire un vaste segment de la population et nous le proposerions selon un certain service et un certain prix.

Le président: Serait-ce au nom d'une société avec laquelle vous auriez passé un contrat?

M. Thomson: Pour la Toronto-Dominion, nous n'aurions pas l'intention d'acheter une compagnie d'assurances mais plutôt de faire appel à une compagnie d'assurances pour concevoir les produits pour nous. De nombreuses compagnies canadiennes sont venues nous faire des propositions en ce sens, un peu comme dans le cas de Loblaw's avec les produits de ses fabricants. Les compagnies pensent qu'elles pourraient concevoir des produits que nous pourrions vendre à un prix raisonnable dans nos succursales, et nous ferions un petit bénéfice. N'oubliez pas que ce ne serait qu'une petite part des activités de la banque, de sorte que nous pourrions fonctionner d'une façon très orthodoxe et nous ne ferions pas de ventes liées. Nous ne faisons aucune vente liée. Si le public était, comme le dit M. Peters, convaincu qu'il s'agit d'un bon achat, il achèterait; sinon, il ne s'y intéressait pas.

Le président: Monsieur Thomson et monsieur Peters, nous vous remercions vivement de nous avoir fait passer une heure très stimulante et je suis sûr que nous aurons des observations très intéressantes à examiner à la suite de ce que vous nous avez déclaré ce soir. Je suis particulièrement heureux, comme je vous l'ai dit, que vous vous soyez axés sur certains éléments particulièrement importants, plutôt que de tenter d'aborder tous les problèmes de ce vaste domaine, et ceci a été très utile pour notre Comité. Nous vous remercions sincèrement d'être venus et vous souhaitons un très grand succès dans vos carrières bancaires.

M. Thomson: Merci, monsieur le président.

M. Peters: Merci, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir le dernier témoin de ce soir, M. Allan R. Taylor, président du conseil et chef de la direction de La Banque Royale du Canada. Les membres du Comité connaissent bien M. Taylor. C'est avec beaucoup d'intérêt que nous écouterons vos observations de ce soir. Vous avez la parole.

M. Allan R. Taylor, président du conseil et chef de la direction, La Banque Royale du Canada: Bonsoir, monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis très heureux de pouvoir aborder la question de l'avenir des institutions financières du Canada dans un contexte mondial et, plus particulièrement, dans l'optique du nouveau cadre législatif fédéral.

[Text]

On January 29, Mr. Bérard of the National Bank of Canada tabled with you a paper laying out the views of the six largest Schedule I banks on ownership policy for deposit taking institutions. I fully endorse it.

In this brief opening statement I want to address myself first to the largest concern of my industry, which is the need to quickly put in place a prudential regulatory framework for Canadian financial institutions that is fully in tune with international competitive developments and customer needs.

When the process started about five years ago, Canada was ahead of the game. In my belief, we are now in danger of falling behind.

All Canadian financial institutions, particularly the banks, are at a growing disadvantage relative to their international competitors. At the same time, consumers of financial services are being denied access to new and lower cost financial services and products that good financial reform legislation would bring.

The new policy framework we seek must meet a series of very demanding tests—of efficiency, of fairness, of regulatory oversight, of consumer confidence, of financial solvency and stability, and of maintaining Canadian ownership control. Such a policy was clearly outlined in the government paper of December 1986. It was and remains policy that in broad detail meets each of the tests that I mentioned. On the most controversial point, ownership, where the proposal was to extend the broad ownership requirements now demanded of banks to all large federally regulated deposit taking institutions, the government proposed generous and very lengthy transition mechanisms.

The controversy of recent months resulted from the announcement that these policies are being reviewed and apprehension that the ownership policy proposals may be altered.

I believe that would be a grave error. The merits of the government proposals have received too little public discussion and too little of the praise that is their due.

Let me enumerate quickly just some of the positive aspects. First, such a policy is entirely consistent with developments elsewhere in the world. Among industrial countries the predominant characteristic, either through law or practice, is broad ownership of financial institutions and limits on commercial financial commingling. This is the case in countries including the U.K., France, Switzerland, Italy, The Netherlands, Germany, Japan and the United States.

Second, the 10 per cent rule approach has been designed to promote competition as well as safety and stability by making exceptions for new entrants. These new entrants would be permitted to be narrowly owned until they reached a certain size.

[Traduction]

Le 29 janvier, M. Bérard, de la Banque Nationale du Canada, a déposé devant le Sénat un document exposant le point de vue de six grandes banques à charte de l'Annexe I sur la question de la propriété du capital des institutions de dépôt. J'appuie sans réserve ce document.

Dans cette brève présentation, je tiens à me pencher en premier lieu sur la préoccupation principale des institutions financières canadiennes, à savoir le besoin de mettre rapidement en place un cadre législatif pondéré, parfaitement adapté aux réalités internationales et aux besoins de notre clientèle.

Lorsque le processus a été lancé il y a environ cinq ans, le Canada dominait le jeu. A mon avis, nous risquons aujourd'hui d'être dépassés.

Toutes les institutions financières canadiennes, et surtout les banques, sont de plus en plus désavantagées par rapport à leurs concurrentes étrangères. Parallèlement, la clientèle de notre secteur financier se voit refuser l'accès aux nouveaux produits et services financiers peu coûteux qu'une bonne loi de réforme financière pourrait lui offrir.

Le nouveau cadre législatif que nous cherchons à mettre en place doit répondre à certains critères particulièrement rigoureux, notamment au chapitre de l'efficacité, de l'équité, des lacunes de la réglementation, de la confiance des consommateurs, de la solvabilité et de la stabilité financières et du maintien du contrôle canadien. La politique énoncée dans le document déposé par le gouvernement en décembre 1986 était claire à cet égard. Dans ses grandes lignes, elle répondait et répond toujours aux exigences que je viens de mentionner. Sur la question la plus controversée, celle de la propriété des institutions financières, il était proposé de soumettre toutes les grandes institutions de dépôt de juridiction fédérale aux mêmes exigences que les banques en matière de répartition du capital; à cet égard, le gouvernement proposait des mécanismes de transition généreux et largement étalés dans le temps.

L'annonce que cette politique fait actuellement l'objet d'un examen et la crainte que les lignes de conduite en matière de propriété ne soient modifiées ont été à l'origine de la controverse des derniers mois.

Ce serait selon moi une grave erreur de modifier cette politique. Les mérites des propositions gouvernementales n'ont pas été examinés avec suffisamment d'attention ni reconnus à leur juste valeur.

Permettez-moi d'énumérer rapidement certains aspects positifs de ces propositions. Tout d'abord, cette politique est totalement compatible avec l'évolution amorcée dans le reste du monde. Dans les pays industrialisés, la tendance générale est de favoriser, par voie de réglementation si nécessaire, une vaste répartition du capital des institutions financières et de limiter l'interaction entre entités commerciales et financières. C'est le cas notamment au Royaume-Uni, en France, en Suisse, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne, au Japon et aux États-Unis.

En deuxième lieu, la règle des 10 p. 100 a été conçue pour favoriser la concurrence ainsi que la sécurité et la stabilité du système en prévoyant des exceptions pour les nouveaux arrivants sur le marché. Ces derniers pourraient attendre d'avoir atteint une certaine taille avant de devoir se plier aux règles de répartition du capital.

[Text]

Third, the federal proposals avoid the regulatory logjams and inefficiencies that would otherwise have been imposed by massive so-called "firewalls", separating the financial and commercial interests. Without such barriers, regulators would have to concern themselves not only with the financial institution but with the non-financial activities of the group, as well. The federal proposals would eliminate the problem to begin with by permanently separating financial from commercial activities.

Fourth, and perhaps most importantly, the federal proposals would guarantee Canadian control over the financial services industry. It is simply not possible to do that, and meet the obligations of various trade and investment treaties, without a 10 per cent rule or its equivalent. I think Canadian control is a key goal. So in this area, too, the government's proposals are the right ones.

We have clearly within our grasp the new financial services structure Canadian customers and institutions need. It broadens powers, essentially extending the powers of the old four pillars to all players, new and old. Recent special deals to protect special interests at the expense of consumers, such as the bans on insurance retailing and car leasing, are quite wrong and should be corrected. But above all we must avoid fundamental errors in the overall structure, such as would occur if narrow ownership and commercial links were perpetuated.

The proposals of 1986 were essentially right and the time to move ahead is now.

I look forward to your questions.

The Chairman: For the record, Mr. Taylor, perhaps you could outline the 1986 basic proposals. You referred to them several times in your presentation and we have certainly heard them before, but not quite directly. I think it would be helpful to us if you would outline in your words those 1986 proposals that you think would develop a blueprint that you would support.

Mr. Taylor: Mr. Chairman, do you want that to be directed just to the question of ownership?

The Chairman: Yes.

Mr. Taylor: Basically what is being suggested by the 1986 paper is that there would be a level of 65 per cent permitted in the ownership of financial institutions where there is now a controlled ownership. There would be a period of five years permitted—and this was suggested at the time the blue paper came out in 1986—in which financial institutions that did not meet that rule of 65 per cent could get to that.

The Chairman: Would that be 65 per cent widely held or the reverse?

Mr. Taylor: The 65 per cent would be in the controlling shareholders' hands. Thirty-five per cent would be out in the public's hands. With that point being reached, that could be

[Traduction]

En troisième lieu, les propositions fédérales évitent les situations inextricables et la baisse de rendement qu'aurait entraînées la mise en place de cloisons étanches entre les intérêts commerciaux et financiers. En l'absence de telles barrières, les organismes de réglementation devraient non seulement se pencher sur les activités financières, mais également sur les autres activités des groupes concernés. Les propositions fédérales éliminent le problème au départ en établissant une distinction permanente entre les activités commerciales et les activités financières.

Quatrièmement, et peut-être plus important encore, les propositions fédérales garantiraient le maintien d'un contrôle canadien sur le secteur des services financiers. A cette fin, la règle des 10 p. 100 ou un équivalent est indispensable pour se conformer aux obligations des divers traités commerciaux et en matière d'investissement. Le maintien du contrôle canadien est donc un objectif fondamental, à mon avis, et à cet égard également, les propositions du gouvernement sont bonnes.

Nous avons une idée très précise de la structure dont les institutions financières canadiennes et leur clientèle ont besoin. Elle doit élargir la marge de manœuvre des intervenants, confiant à tous, nouveaux et anciens, les pouvoirs que détenaient les quatre anciens piliers. Les dispositions spéciales prises récemment pour protéger des intérêts particuliers, au détriment du consommateur, comme l'interdiction de la vente au détail de produits d'assurance ou de crédit-bail automobile, sont inacceptables et devraient être modifiées. Avant tout, nous devons éviter les erreurs fondamentales au plan de la structure globale, ce qui serait le cas si les exigences relatives au nombre d'actionnaires et aux liens commerciaux étaient maintenues.

Dans l'ensemble, les propositions de 1986 étaient valables et le temps est venu d'y donner suite.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Pour notre gouverne, monsieur Taylor, vous pourriez peut-être énoncer les propositions fondamentales de 1986. Vous y avez fait allusion à plusieurs reprises au cours de votre exposé et nous en avons déjà entendu parler, mais pas directement. Il nous serait utile que vous nous expliquiez dans vos propres termes les propositions de 1986 qui devraient servir à l'élaboration d'un plan que vous approuvez.

M. Taylor: Monsieur le président, souhaitez-vous que je me limite à la question de la propriété?

Le président: Oui.

M. Taylor: Pour l'essentiel, les propositions du document de 1986 prévoient une nouvelle répartition de 65 p. 100 du capital des institutions financières dont la propriété est actuellement contrôlée. Une période de cinq ans est prévue—et cette proposition a été formulée lors de la publication du Livre bleu en 1986—pour permettre aux institutions financières de se conformer à cette règle des 65 p. 100.

Le président: C'est 65 p. 100 qui pourraient appartenir à un grand nombre d'actionnaires ou le contraire?

M. Taylor: Ce sont les actionnaires majoritaires qui détendraient 65 p. 100 des actions. Les 35 p. 100 restant appartiendraient au public. En fonction de cette répartition, les actions

[Text]

maintained in perpetuity by those same shareholders. When the time would come for additional capital to be raised by that financial institution, those shareholders who held the 65 per cent would be permitted to take their 65 per cent share of the new issues.

The time for breaking away from the 65 per cent would be when there is any transfer of ownership. That would then start the move towards an ownership position which would match the 10 per cent limit which exists for the Schedule I banks today. As that transfer took place, then of course it could only be sold off in maximum 10 per cent pieces to new shareholders.

There were a number of capital levels suggested. We were looking at the need to move to that 65 per cent at the \$750 million capital level. At that time, the banks—and our bank specifically—spoke to that level as being somewhat high, because on the usual leverage arrangement of approximately 20 to 1 in the banking industry, you would have quite a sizeable bank with \$750 million in capital. We thought that was perhaps on the high side and could be brought down.

That perhaps is incidental to the philosophy of that particular plan which we did endorse. Through these means we would then have the large financial deposit-taking institutions in this country on the same rules after a period of time if, indeed, the shareholders of those controlled companies moved to disposing of some of their shares. It might be a very long time before some of them actually moved share ownership out.

We saw that as a sensible way to go at it so that with one stroke of legislation you were not moving away the shareholders that exist today in the controlled companies.

It is that particular philosophy for ownership that we are endorsing. As I mentioned in my opening statement, we think that is the right approach. We had it in 1986 and we should stay with it. The suggestion that perhaps that is not the right way to go and perhaps our regulations would not come that way caused the banks—and certainly The Royal Bank of Canada—to speak up and say that we do feel there is a need for a common ownership position for all of the large deposit-taking institutions in this country.

Senator Olson: On page 1 you say that the process needs to move ahead. I presume that means to set up what you call a prudential regulatory framework for Canadian financial institutions that is fully in tune with international competitive developments and customer needs. You say that when the process started about five years ago Canada was ahead of the game. Now we are falling behind. Is it because of consumer needs that other countries have found their banks being sellers of insurance, leasing and that sort of thing? Are there other countries that are ahead of us at this point in time?

Mr. Taylor: Yes, there are countries ahead of us. A number of countries have determined that the consumer is better served by a broader range of services being provided by a

[Traduction]

seraient émises et pourraient être détenues indéfiniment par les mêmes actionnaires. Lorsque le moment viendrait pour l'institution financière en cause d'obtenir de nouveaux capitaux, les actionnaires détenant 65 p. 100 des actions auraient droit à nouveau à 65 p. 100 des nouvelles actions émises.

La règle des 65 p. 100 ne s'appliquerait plus en cas de transfert de propriété. Dans ce cas, on en arriverait peu à peu à une répartition du capital compatible avec le plafond de 10 p. 100 s'appliquant actuellement aux banques de l'Annexe I. Au moment de la cession, l'institution ne pourrait évidemment être vendue que par blocs de 10 p. 100 aux nouveaux actionnaires.

On a proposé certains taux à cet égard. Dans notre cas, il nous fallait en arriver à 65 p. 100 d'un capital de 750 millions de dollars. À l'époque, les banques—et la nôtre en particulier—ont déclaré que ce pourcentage était un peu trop élevé, car compte tenu du coefficient normal de levier qui est d'environ 20:1 dans le secteur bancaire, on obtiendrait une banque très importante avec un capital de 750 millions de dollars. Nous avons estimé que ce taux était peut-être trop élevé et qu'il pouvait être réduit.

C'est peut-être en rapport avec le principe du plan que nous avons appuyé. Grâce à ce moyen, nous pourrions, après un certain temps, faire appliquer les mêmes règles aux principales institutions financières de dépôt du pays si, en fait, les actionnaires de ces sociétés contrôlées décidaient de céder une partie de leurs actions. Il faudra peut-être attendre longtemps avant que certaines d'entre elles se plient aux exigences en matière de répartition du capital.

Cela nous a paru être la bonne façon de procéder pour éviter, d'un coup de loi, si l'on peut dire, de supprimer les conditions de répartition du capital qui s'appliquent actuellement aux sociétés contrôlées.

C'est ce principe que nous appuyons en ce qui a trait à la propriété des institutions financières. Comme je l'ai dit dans mon exposé, nous pensons que c'est la bonne façon de procéder. Il faut maintenir le système qui a été proposé en 1986. L'idée que ce n'est peut-être pas la bonne solution et que les règlements risquaient de ne pas aller dans ce sens a incité les banques—en tout cas la Banque Royale du Canada—à intervenir publiquement et à déclarer que, à notre avis, toutes les grandes institutions de dépôt du Canada doivent être assujetties aux mêmes règles en matière de propriété.

Le sénateur Olson: À la page 1 de votre mémoire, vous dites que le processus doit aller de l'avant. Je suppose que vous voulez dire qu'il faut mettre en place ce que vous appelez un cadre législatif pondéré visant les institutions financières canadiennes, qui soit parfaitement adapté aux réalités internationales et aux besoins de la clientèle. Vous dites que lorsque le processus a été lancé il y a cinq ans, le Canada dominait le jeu et que nous risquons aujourd'hui d'être dépassés. Est-ce en raison des besoins des consommateurs que, dans d'autres pays, les banques se sont lancées dans la vente de produits d'assurance, le crédit-bail et autres activités semblables? Y a-t-il d'autres pays qui nous dépassent sur ce plan à l'heure actuelle?

M. Taylor: Oui, certains pays nous ont dépassés. Ils ont estimé que, dans l'intérêt du consommateur, il valait mieux qu'un vaste éventail d'institutions offrent une vaste gamme de

[Text]

broader range of institutions. It was from that point that we started here in Canada looking at our regulations and saying that there should be a way in which we could empower the various players in the financial services industry to carry a broader range of services. Indeed, it was happening in one way or another in any event as we watched trust companies do more things in what had been called the banking business and watched the banks in some cases get into more things which were in the domain of the other so-called pillars. That was happening in a gradual way in any event.

In 1984-85, when the first paper came forward, there was a recognition that the Canadian public—the consumer—would benefit by this wider distribution of services and by a wider range of entities. We certainly endorse that and, to my knowledge, every player in the business endorses that idea. I do not know of anyone in the insurance or trust company business that does not think it is a good idea to have a wider array of services to offer to the public. I believe we are all asking for that.

Senator Olson: On page 4 of your statement you mention insurance retailing and car leasing. What are the other services that you should be permitted to offer?

Mr. Taylor: We have been fairly specific about that in our submissions to government and in our dialogue with government, as the debate has gone on over five years.

In addition to insurance product and car leasing, we have also talked about the greater use of data processing. In Canada, the chartered banks have 7,700 branch banks across the country that are fully wired, supplied with technology that is right up to date. We have them fully staffed with people who are capable, we believe, of handling a larger number of services. That is all in place, paid for and ready to serve the public in a better way.

The data processing facilities that we have put in place at a considerable expense can be used to far greater advantage for our customers, but we think they are being denied that today. If that capacity is there and paid for, is that not sensible to expand that and let that go forward? That is a very important area that we would like to pursue.

We have asked for fiduciary powers as well. I do not know if all of the Canadian banks want to get into the personal trust business and that kind of thing. I would tell you our bank has not been in a hurry to do all of the things that trust companies do, but we would like to do some of them.

Those are the four main areas, with some smaller areas, where the public would benefit to a great extent if the banks were permitted to get into the business. At the same time, let me assure you that we have every good feeling about the other players getting into the things that we do, such as trust companies getting greater commercial lending opportunity. We have no hesitancy about seeing that happen.

Senator Olson: You talk about the fact that your international competitors are getting ahead of you because of the

[Traduction]

services. C'est à ce moment-là que nous, au Canada, avons commencé à examiner notre réglementation et à envisager un moyen de permettre aux divers intervenants du secteur des services financiers d'offrir une plus vaste gamme de services. En fait, c'était déjà le cas d'une certaine façon puisque les sociétés de fiducie ont commencé à élargir leurs activités dans ce que l'on appelle le secteur bancaire et que les banques, dans certains cas, se sont lancées dans d'autres secteurs jusqu'ici réservés aux autres piliers. Cette évolution se produisait graduellement de toute façon.

En 1984-1985, lorsque le premier document a été publié, il était entendu que cette plus vaste répartition des services offerts par un plus grand nombre d'entités servirait l'intérêt des Canadiens, du consommateur. Nous partageons sans nul doute cet avis et, à ma connaissance, il en va de même pour tous les intervenants de l'industrie. Je ne connais aucune compagnie d'assurances ou société de fiducie qui s'oppose à l'idée d'offrir une plus vaste gamme de services au public. C'est l'objectif que nous poursuivons tous.

Le sénateur Olson: À la page 4 de votre déclaration, vous parlez de la vente au détail de produits d'assurance et du crédit-bail automobile. Quels sont les autres services que l'on devrait vous permettre d'offrir?

M. Taylor: Depuis plus de cinq ans que ce débat se poursuit, nous avons formulé des recommandations très précises à ce sujet dans les mémoires que nous avons soumis au gouvernement et lors de nos entretiens avec des responsables.

Outre les produits d'assurance et le crédit-bail automobile, nous avons également envisagé d'utiliser davantage le traitement des données. Au Canada, les banques possèdent 7 700 succursales dans tout le pays qui sont totalement équipées, comme nous le disons, de systèmes de technologie de pointe. Leur personnel se compose d'employés capables d'offrir un grand nombre de services, selon nous. Tout cela est en place, déjà payé et nous sommes prêts à mieux servir les Canadiens.

Les installations de traitement des données que nous avons mises en place à grands frais peuvent se révéler très avantageuses pour notre clientèle, mais celle-ci ne peut pas en profiter à l'heure actuelle. Si ce service existe et est payé, n'est-il pas logique de l'étendre et de l'utiliser? C'est un point très important sur lequel nous voulons insister.

Nous avons également demandé des pouvoirs fiduciaires. Je ne sais pas si toutes les banques canadiennes veulent se lancer dans le domaine de la fiducie personnelle et autres activités semblables. Je peux vous dire que notre banque ne s'est pas démenée pour offrir tous les services qu'offrent les sociétés de fiducie, mais nous aimerions en offrir quelques-uns.

Voilà les quatre principaux secteurs où la population aurait beaucoup à gagner si les banques étaient autorisées à accéder à ce marché. Parallèlement, je peux vous assurer que nous ne voyons rien à redire à ce que les autres intervenants offrent les mêmes services que nous, par exemple si les sociétés de fiducie s'occupent de prêts commerciaux. Nous n'avons aucune réticence à cet égard.

Le sénateur Olson: Vous dites que vous êtes dépassés par vos concurrents internationaux à cause de la réglementation en

[Text]

regulatory structure in Canada and the international competitive developments. Is that related to these four areas?

Mr. Taylor: They would be in those areas. Any financial institution, particularly banks and international banks that have a great variety of services to offer and offer them on an international basis, would be more attractive to do business with as against financial institutions in this country that have limitations on what services they can provide. It is from that standpoint that I mentioned international competitiveness.

Senator Olson: Has there been a severe or significant change in this in the past four or five years?

Mr. Taylor: Yes. A number of countries are moving quite quickly to permit their banks to become universal banks.

When I mention that five years ago we seemed to have a bit of a lead on some of them, I was referring to investment banking and the steps that seemed to be taken. We were moving to permit commercial banks to enter investment banking. Canada does have the lead now over some countries in that regard, but not ahead of Germany, Switzerland and other countries that have permitted that for some time. We are certainly ahead of the United States, for instance, where they have not moved out of the Glass-Steagall Act limitations.

Senator Kolber: Mr. Taylor, the most difficult question that we have on this committee concerns the ownership rules. I should like some clarification on them. You concluded one of your responses by saying that you would like to end up with common ownership rules for all major and deposit-taking institutions. Am I correct in assuming that along with that wish you are perfectly content to let the present ownership of trust companies remain as is, as long as the present owner stays the present owner?

Mr. Taylor: That is correct. We do not have any concerns about the rules at the 65 per cent level.

Senator Kolber: Yes.

Mr. Taylor: We do not have any problem with the 65 per cent level and the existing owners continuing to do it as they are doing it today. But if they transfer their ownership to other parties, then we would like to see something put in place as was proposed in the blue paper of 1986.

One thing that I did not mention is that the proposals of 1986 did make provision for new entries. That has been a concern in Canada, and I fully understand that. We in the banking industry understand that there must be opportunity for new entrants to come in. By all means, let new entrants come in.

Senator Kolber: You make that point in your paper.

Mr. Taylor: Yes. I wanted to emphasize it because I did not pick it up again when I spoke on that subject. That is an important point. We have to let people come in, become new participants and grow in the business. The crucial part here is setting up a level of ownership that at a later time would have

[Traduction]

vigueur au Canada et de l'évolution du marché international. Cela s'applique-t-il aux quatre secteurs dont vous avez parlé?

M. Taylor: Oui. Toute institution financière, surtout les banques et les banques internationales qui ont une vaste gamme de services à offrir et qui les offrent à l'échelle internationale, paraîtront plus intéressantes à la clientèle que les institutions financières du Canada qui offrent des services restreints. C'est sous cet angle que j'ai parlé de la concurrence internationale.

Le sénateur Olson: Y a-t-il eu une évolution importante dans ce domaine au cours des quatre ou cinq dernières années?

M. Taylor: Oui. Certains pays prennent rapidement des mesures pour permettre à leurs banques de devenir universelles.

Lorsque j'ai dit qu'il y a cinq ans, nous avions de l'avance sur certains pays, je parlais des services bancaires d'investissement et des mesures que prenait le Canada dans ce domaine. Nous avons décidé d'autoriser les banques commerciales à offrir des services d'investissement. Le Canada a dépassé certains pays sur ce plan, mais il est en retard sur l'Allemagne, la Suisse et d'autres pays où cela se fait déjà depuis un certain temps. Nous avons en tout cas dépassé les États-Unis, par exemple, où le secteur bancaire est toujours assujéti aux restrictions du *Glass-Steagall Act*.

Le sénateur Kolber: Monsieur Taylor, la question la plus difficile pour les membres du Comité porte sur les règles de propriété. Je voudrais obtenir quelques explications sur ce point. Dans l'une de vos réponses, vous avez conclu en disant que vous souhaitez que toutes les grandes institutions de dépôt soient assujéties aux mêmes règles en matière de propriété. Ai-je raison de croire que parallèlement, vous souhaitez que les règles de propriété des sociétés de fiducie restent les mêmes, à condition que ces sociétés ne changent pas de propriétaire?

M. Taylor: C'est exact. La règle des 65 p. 100 ne nous pose aucun problème.

Le sénateur Kolber: D'accord.

M. Taylor: Nous ne voyons rien à redire à la règle des 65 p. 100 ni au fait que les propriétaires actuels poursuivent leurs activités comme ils le font maintenant. Toutefois, si les sociétés de fiducie sont vendues à d'autres parties, nous souhaitons voir mettre en place une règle comme celle que recommandait le Livre bleu de 1986.

J'ai oublié de signaler que les propositions de 1986 prévoyaient l'arrivée de nouvelles sociétés sur le marché. Cette question a été source de préoccupations au Canada et je le comprends fort bien. Nous, les banques, comprenons qu'il faut permettre aux nouveaux arrivants d'avoir accès au marché. Il faut absolument faire une place aux nouveaux arrivants.

Le sénateur Kolber: Vous le signalez dans votre document.

M. Taylor: Oui. Je voulais insister sur ce point car je ne l'ai pas réitéré lorsque j'ai répondu à une question à ce sujet. C'est un aspect important. Il faut permettre à de nouveaux participants d'accéder à ce marché et de connaître une expansion. L'essentiel consiste à instaurer un régime de répartition du

[Text]

you equal to the largest deposit-taking institutions in the country.

My problem is: If we give all the same powers to all the financial institutions in Canada how can you justify different ownership rules for just some of the largest? I have not been able to get the answer that question.

Senator Kolber: Neither have we in a sense.

Do you make any distinction in your outlook in the following, namely, concerning the fact that the Royal Bank and all the major chartered banks are widely held, both by law and by fact?

Mr. Taylor: Yes.

Senator Kolber: Do you make any distinction in that in the case of Montreal Trust, which is owned by BCE? BCE is widely held.

Mr. Taylor: Yes.

Senator Kolber: Would you make an exception?

Mr. Taylor: To the extent that they are widely held I can accept that there is not the same problem that you would have in worrying about some kinds of self-dealing. On the other hand, I have to point out to you that a company such as BCE has a unique position in this country with the monopoly that it has on telecommunications. When you realize that, and when you realize how important telecommunications are now and will be in the future to financial institutions of all kinds and most certainly to the banks, it would put them in an even more unique position with us because they are also major, direct competitors. Assuming that they would grow—they surely would be able to grow—as they reached the point of being somewhat the same size as the large banks that we have in this country, that would be a unique position indeed.

We can sit and talk about what happens to allocation of credit and what you could do if you had one large, albeit widely held, company that has a variety of companies in commercial enterprises, in competition with others. There could be an opportunity to make decisions about allocation of credit, which would become a problem. You have to think about that.

You also have to think about the opportunity for denial of service. I do not think for a minute that Bell Telephone would go about refusing loans to good people who should and would be able to borrow money. But if you looked at the whole competitive world and various commercial enterprises, see the competition that is there, the opportunity would surely be there—and not only for Bell, but for whomever it might be—and even widely-held interests would have an opportunity to deny services. So, those things would all have to be considered before you could go about letting the financial subsidiary of even a widely hld commercial company grow to the size of the biggest deposit-taking institution.

Senator Ottenheimer: With respect to the 10 per cent rule, obviously it is the conventional wisdom that that is the best way of ensuring the integrity of banks and major deposit-tak-

[Traduction]

capital qui vous mette sur pied d'égalité avec les principales institutions de dépôt du pays.

La question que je me pose est la suivante: si nous conférons les mêmes pouvoirs à toutes les institutions financières du Canada, comment peut-on justifier d'appliquer des règles de propriété différentes à certaines d'entre elles? Je n'ai pas réussi à obtenir la réponse à cette question.

Le sénateur Kolber: Nous non plus, d'une certaine façon.

En examinant la question, tenez-vous compte du fait que la Banque royale et toutes les grandes banques à charte sont des institutions à propriété dispersée, tant de droit que de fait?

M. Taylor: Oui.

Le sénateur Kolber: Faites-vous une distinction dans le cas de Montréal Trust, qui appartient à BCE, laquelle est une société ouverte à grand nombre d'actionnaires?

M. Taylor: Oui.

Le sénateur Kolber: Feriez-vous une exception?

M. Taylor: Dans la mesure où il s'agit d'une société ouverte à grand nombre d'actionnaires, j'admets que le problème est différent dans la mesure où il n'y a pas lieu de se préoccuper des opérations d'initiés. Je dois vous signaler qu'une société comme BCE est un cas à part dans notre pays de par le monopole qu'elle détient dans le domaine des télécommunications. De ce fait, et si l'on tient compte de l'énorme importance que les télécommunications revêtent actuellement et revêtiront à l'avenir pour toutes les institutions financières, et surtout pour les banques, cette société se trouve dans une situation encore plus exceptionnelle par rapport à nous puisqu'elle nous fait directement concurrence. À supposer qu'elle connaisse une expansion, ce qui est sans doute tout à fait possible, et en arrive au point où elle devienne aussi grosse que les principales banques du Canada, ce serait vraiment une situation particulière.

Nous pourrions discuter de la question de la répartition du crédit et de ce que l'on peut faire si une grande société, même si elle compte un grand nombre d'actionnaires, possède diverses entreprises dans le secteur commercial qui sont en concurrence avec d'autres. Ce serait peut-être l'occasion de prendre des décisions en matière de répartition du crédit, ce qui pourrait poser un problème. Il faut y réfléchir.

Il faut envisager également la possibilité de refuser le service. Je n'envisage pas un seul instant que la Compagnie Bell puisse refuser des prêts à de bons clients susceptibles et capables d'emprunter de l'argent. Mais si l'on tient compte du contexte mondial et de la concurrence qui s'exerce entre diverses entreprises commerciales, la possibilité existe—et pas seulement pour Bell, mais pour n'importe quelle autre société—et même une institution à propriété dispersée aurait la possibilité de refuser des services. Il faudra examiner toutes ces questions avant de permettre à ces entreprises d'atteindre la taille des principales institutions de dépôt.

Le sénateur Ottenheimer: Pour ce qui est de la règle des 10 p. 100, on s'entend manifestement à dire que c'est la meilleure façon de garantir l'intégrité des banques et des principales ins-

[Text]

ing institutions. I am not arguing against the 10 per cent rule, I am just trying to explore whether or not there are any anomalies to its application and, if there are, how they would be dealt with.

I stand to be corrected, but it was my understanding that under the FTA American banks may operate in Canada with a wide range of services. Some do; others could well be entitled to do so. They are obviously in competition with Canadian institutions, but they are not subject to a 10 per cent rule. Looking not too far into the future, namely, at Europe in 1992, I would assume that major Canadian institutions would be looking for new opportunities in Europe and expanding facilities and services there. European institutions would expect to be operating in Canada and, under the principle of reciprocity, that would be the *quid pro quo*. Presumably they would not be operating under the 10 per cent rule.

If that scenario is correct how do you, the government, or someone else, deal with that anomaly whereby non-Canadian banking institutions would not be subject to this 10 per cent rule that major Canadian banks and other major financial institutions would be subject to?

Mr. Taylor: First, I would take you back to the time that Canadians made the decision to allow foreign banks to come into Canada in 1980. We agreed at that time that foreign banks could come to Canada. The government set down some rules then as to the makeup of those banks, and appraised applications case by case as the applications came in. Decisions were taken as to whether or not the banks coming from foreign jurisdictions would be suitable for our banking community.

One of the things that was obvious then was that all the applications came from widely-held banks. To my knowledge there was not one application where there was not a widely-held parent institution. As well, they all came from a regulated environment in their own countries. So we saw banks coming here that were known to be responsible, acting under financial services regulation within their own country, and widely held. No bank that came to Canada and received a licence had any commercial interests in the ownership of their parent company.

Senator Ottenheimer: Are you including institutions such as Barclay and Crédit Lyonnais, and so on?

Mr. Taylor: Yes. They were widely held, and had no upstream commercial interests in their ownership.

To that extent they were allowed entry on a basis similar to what we have in Canada—the 10 per cent rule and no commercial interests in ownership. They were entirely acceptable. We also included a rule which stated that, to ensure that we kept Canadian banking under Canadian control, we would have a limit on the total assets of all those foreign-owned banks. We set it at 8 per cent, later raised it to 16 per cent and

[Traduction]

titutions de dépôt. Je ne m'oppose pas à cette règle, mais je veux simplement savoir si son application pose des problèmes et, si c'est le cas, comment on peut y remédier.

Veuillez me corriger si je me trompe, mais je crois savoir que dans le cadre de l'Accord de libre-échange, les banques américaines peuvent être exploitées au Canada et offrir une vaste gamme de services. Certaines d'entre elles le font; d'autres seront autorisées à le faire. Elles livrent de toute évidence concurrence aux institutions canadiennes, mais elles ne sont pas assujetties à la règle des 10 p. 100. D'ici quelques années à peine, par exemple après l'Europe de 1992, je suppose que les principales institutions canadiennes chercheront de nouveaux débouchés en Europe et voudront accroître leurs installations et leurs services dans cette partie du monde. Il y a donc lieu de s'attendre à ce que les institutions européennes exploitent leurs services au Canada, en vertu du principe de la réciprocité. Il est probable qu'elles ne seront pas non plus assujetties à la règle des 10 p. 100.

Si le scénario que j'envisage est exact, que comptez-vous faire, le gouvernement ou vous, pour remédier à cette anomalie due au fait que les institutions bancaires étrangères ne seront pas assujetties à la règle des 10 p. 100 au même titre que les principales banques et autres institutions financières canadiennes?

M. Taylor: Tout d'abord, je vous demande de vous reporter à l'époque où nous avons décidé de permettre aux banques étrangères d'offrir leurs services au Canada, soit en 1980. Nous avons convenu à l'époque de leur ouvrir le marché canadien. Nous avons établi certaines règles quant à la composition de ces banques. Nous avons examiné les demandes individuellement, au fur et à mesure où elles nous parvenaient, et nous avons décidé si les banques de pays étrangers avaient leur place au sein de notre secteur bancaire.

Il était évident alors que toutes les demandes provenaient de banque à propriété dispersée. À ma connaissance, pas une seule demande ne nous est parvenue d'une institution à peu d'actionnaires. Toutes les banques candidates étaient soumises à une réglementation dans leur propre pays. Il s'agissait donc de banques sérieuses, qui respectaient la réglementation en vigueur dans leur pays et étaient détenues par un grand nombre d'actionnaires. Aucune des banques qui ont été autorisées à exploiter leurs services au Canada ne comptait des intérêts commerciaux parmi les actionnaires de la société mère.

Le sénateur Ottenheimer: Cela s'applique-t-il aussi à des institutions comme la banque Barclay, le Crédit Lyonnais et autres?

M. Taylor: Nous n'avons accepté que les institutions à propriété dispersée et qui ne comportaient pas d'intérêts commerciaux.

C'est pourquoi ces banques ont été admises au Canada aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux institutions canadiennes, soit la règle des 10 p. 100 et pas d'intérêts commerciaux. Elles répondaient entièrement à nos critères. Nous avons également imposé une autre règle, pour nous assurer de conserver le contrôle sur le secteur bancaire canadien, en vue de fixer un plafond à l'actif total de toutes ces banques étran-

[Text]

then, with passage of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, reduced to 12 per cent where it remains at this time.

Senator Ottenheimer: I am not sure of that. That 12 per cent is an indication of what?

Mr. Taylor: That 12 per cent of the total banking assets in Canada can be held by of foreign banks or Schedule II banks.

If I detected some concern in your question about foreign ownership, how we control it, and if we have to have 10 per cent for everyone, the answer is no, we do not have to have 10 per cent for everyone. We did not have 10 per cent for those foreign banks. They came in with 100 per cent ownership but are living under the rule of 12 per cent—in the total percentage of banking assets that they can control.

I would also say, looking at new and smaller firms in the non-bank area, there is no problem on our part with giving them something more than 10 per cent. Our concern is when you reach that larger asset level. Indeed, we have trust companies that are as big as some of our big six banks. By some measures, you can find that a couple of trust companies are as big as just about every bank in the country. When they reach that level—and here I go back to my previous comment—it is very difficult for me to understand the justification for different rules; these are entities of the same size operating in the same market providing the same services. So I do not have any trouble with different levels of ownership. I have mentioned the entrance level. Let people come in with 100 per cent ownership at the outset and then move them to 65 per cent in good time, and then have a capital threshold in place such as is suggested in the blue paper. I will not argue the numbers in the blue paper. I have already mentioned that 750 million in capital might be too high. What the right levels should be deserves thought. However, a staged setting is what you want, and as you move into a certain size things change. That is only reasonable if we believe that 10 per cent ownership is right for the banks, and I certainly do. That 10 per cent rule should apply to others that are banks in everything but name.

Senator Ottenheimer: Is that approach generally applied now under the FTA, or would it be right to infer that the FTA is not an impediment to the philosophy that you have indicated?

Mr. Taylor: It is true that the Free Trade Agreement with the United States took away the 25 per cent ownership rule. There was a further rule beyond the 10 per cent rule that applied to Schedule A banks. Before 1980 when we let the foreign banks come in, there was a 25 per cent rule that went back to, I believe, 1967. That rule stated that a maximum of 25 per cent of one bank could be held in foreign hands. No individual, of course, could hold more than 10 per cent. That 25 per cent rule, as applied to American investors, went out with the Free Trade Agreement. That poses a problem—and

[Traduction]

gères. Nous l'avons fixé à 8 p. 100 puis majoré à 16 p. 100; on l'a ensuite ramené à 12 p. 100, dans le cadre de l'Accord du libre-échange.

Le sénateur Ottenheimer: Je n'en suis pas certain. À quoi correspond ce taux de 12 p. 100?

M. Taylor: Les banques étrangères ou les banques de l'Annexe II ne peuvent pas détenir plus de 12 p. 100 de la totalité de l'actif bancaire global du Canada.

Si votre question portait sur la propriété étrangère, sur nos moyens de contrôle à cet égard, et si vous me demandez si la règle des 10 p. 100 s'applique à tous, la réponse est non. Toutes les banques ne sont pas assujetties à cette règle. Les banques étrangères en sont exemptées. Elles ont eu accès au marché canadien en tant que sociétés à 100 p. 100, mais ont dû se plier à la règle des 16 p. 100—devenus 12 p. 100 depuis—quant à l'actif total qu'elles peuvent contrôler.

J'ajoute que, étant donné la taille de certaines nouvelles ou petites entreprises non bancaires, nous n'avons aucune hésitation à leur accorder plus de 10 p. 100. C'est la taille de certaines sociétés qui nous préoccupe. En fait, il y a des sociétés de fiducie qui sont aussi importantes que certaines de nos six grandes banques. À certains égards, on constate que deux sociétés de fiducie sont aussi importantes que presque toutes les banques canadiennes. Lorsqu'elles en arrivent à ce niveau—et j'en reviens à ce que j'ai dit plus tôt—j'ai beaucoup de mal à comprendre ce qui justifie l'application de règles différentes à des entités de la même taille qui fonctionnent sur le même marché et offrent les mêmes services. C'est pourquoi je ne suis pas opposé au principe de taux différents de répartition du capital. J'ai parlé du taux pour les nouveaux venus. Qu'on les laisse venir en tant que sociétés à 100 p. 100 au départ, pour leur appliquer dans d'assez brefs délais la règle des 65 p. 100, et qu'on mette en place un système comme celui proposé dans le Livre bleu. Je ne conteste pas les chiffres que renferme le Livre bleu. J'ai déjà dit que 750 millions étaient peut-être une somme trop élevée. Il faut réfléchir sérieusement en vue de fixer des niveaux appropriés. Toutefois, ce qu'il faut, c'est un cadre établi à l'avance et lorsque l'entreprise prend de l'importance, les conditions changent. Ce n'est acceptable que si nous admettons que la règle des 10 p. 100 doit s'appliquer aux banques, ce qui est mon avis. Cette règle des 10 p. 100 devrait s'appliquer aux autres sociétés qui fonctionnent comme des banques même si elles n'en portent pas le nom.

Le sénateur Ottenheimer: Cette démarche est-elle suivie en général dans le cadre de l'Accord de libre-échange, ou ai-je raison de supposer que l'ALÉ ne change rien au principe que vous avez énoncé?

M. Taylor: Il est un fait que, en vertu de l'Accord de libre-échange passé avec les États-Unis, la règle des 25 p. 100 a été supprimée. Il y avait une autre règle, outre celle des 10 p. 100, qui s'appliquait aux banques de l'Annexe A. Avant 1980, lorsque nous avons ouvert notre marché aux banques étrangères, la règle des 25 p. 100 s'appliquait depuis 1967, je crois. En vertu de cette règle, un maximum de 25 p. 100 des actions d'une banque donnée pouvaient appartenir à des intérêts étrangers. Aucun particulier, bien entendu, ne pouvait détenir plus de 10 p. 100 des actions. Cette règle de 25 p. 100 a été supprimée en

[Text]

we are waiting for some clarification on it—about what will be considered to preserve Canadian ownership in the so-called near banking institutions. We must watch Americans as they take a look at opportunities to come into this country, to see whether they can buy in. If there is no 10 per cent rule and no 25 per cent rule on the near banking financial institutions, what will be the rule to contain ownership and make certain that there is Canadian control of the industry? I do not know the answer.

Senator Simard: I would like to get your views on a statement made earlier by the previous witness. He said:

Wide ownership allows banks to treat all customers equally, to have a fair and unbiased attitude towards all business borrowers, and a responsible attitude in the management of our assets for the benefit and safety of depositors.

Do you agree with that statement? Would you like to qualify it?

Mr. Taylor: Is this Mr. Thomson's statement?

Senator Simard: Yes. He seemed to be advocating, with regard to the question of ownership, that closely held ownership meant potential danger down the road, conflicts of interest and, I suppose, favouritism toward owners. Do you agree?

Mr. Taylor: I am looking at the paragraph that you are referring to. He says:

... the management and the Board, can run the Bank in a manner consistent with the goals of profitability, fairness to borrowers and depositors, and with the responsibilities spread to all major stakeholders and not to one controlling corporate entity.

I subscribe to that statement.

Senator Simard: What about the next statement, the one I just quoted? Even using great care, it is very difficult for anyone in the big banks to be unbiased. I do not want to talk about the Dome Petroleum example, but in that case, the public thought that perhaps the banks were not totally unbiased.

Mr. Taylor: Let me assure you that that is the kind of thing that we all strive for and would tell you is in practice. In corporate governance within the Royal Bank, we make certain that there is no biased position taken toward, not only a director, where it is clear that it should not happen, but toward any particular borrower. Being widely-held, we do not have specific companies or affiliates that we might choose to favour. Having no commercial interest in our ownership, we have no commercial interest that we would particularly move to favour. I can assure you that every step is taken to ensure that entities, whatever they may be, do not receive more favourable treatment, and that is fully understood by all.

[Traduction]

vertu de l'Accord de libre-échange. Cela pose un problème—et nous voulons obtenir des explications sur ce point—quant aux règles de répartition du capital qui s'appliqueront aux fameuses institutions parabancaires. Nous devons surveiller les Américains qui examineront les possibilités de pénétrer le marché canadien en achetant certaines institutions. En l'absence d'une règle des 10 p. 100 et d'une règle des 25 p. 100 s'appliquant aux institutions parabancaires, comment pourra-t-on contrôler la propriété étrangère et nous assurer que ce secteur d'activité reste aux mains des Canadiens? Je ne connais pas la réponse.

Le sénateur Simard: Je voudrais connaître votre avis au sujet d'une déclaration du témoin précédent. Voici ce qu'il a dit:

Les banques dont la propriété est détenue par un grand nombre d'actionnaires peuvent traiter tous leurs clients équitablement, faire preuve de justice et d'impartialité envers toutes les entreprises emprunteuses et assurer la saine gestion de leur actif en veillant aux intérêts des déposants et en protégeant leur épargne.

Approuvez-vous cette déclaration? Avez-vous des réserves à exprimer?

M. Taylor: S'agit-il de la déclaration de M. Thomson?

Le sénateur Simard: Oui. En ce qui a trait à la propriété, il semble dire que la présence d'un grand nombre d'actionnaires présente à long terme plus de risques, de conflits d'intérêts par exemple et aussi, je suppose, de favoritisme à l'égard des propriétaires. Qu'en pensez-vous?

M. Taylor: Je relis le paragraphe dont vous parlez. Voici ce qu'il a déclaré:

... à la direction et au conseil de mener le mieux possible les affaires de la banque, conformément aux objectifs de rentabilité, par souci d'équité envers les emprunteurs et les déposants, et selon un principe de partage des responsabilités entre tous les actionnaires importants et non selon un principe de concentration des intérêts dans une seule société.

J'approuve cette déclaration.

Le sénateur Simard: Que pensez-vous de la déclaration suivante, celle que je viens de citer? Même en faisant preuve de prudence, il est difficile aux responsables des grandes banques de faire preuve d'impartialité. Je ne veux pas parler du cas de Dome Petroleum, mais en l'occurrence, les Canadiens ont estimé que les banques faisaient preuve d'une certaine partialité.

M. Taylor: Je puis vous assurer que c'est l'objectif vers lequel nous tendons tous et que c'est le cas dans la pratique. Dans nos relations avec les entreprises, à la Banque royale, nous nous assurons de ne pas faire preuve de partialité envers non seulement un administrateur, si cela n'est absolument pas justifié, mais aussi envers un emprunteur donné. Étant donné que la banque appartient à un grand nombre d'actionnaires, nous n'avons pas de filiales ou de sociétés affiliées particulières que nous pourrions vouloir avantager. Comme il n'y a pas d'intérêts commerciaux parmi les propriétaires de la banque, nous n'avons aucun intérêt commercial que nous voudrions essayer de promouvoir. Je peux vous assurer que nous mettons

[Text]

Senator Simard: I guess I am being the devil's advocate here, but on page 4 of your brief you state:

Recent special deals to protect special interests at the expense of consumers, such as the ban on insurance retailing and car leasing, are quite wrong and should be corrected.

Is there a notion out there that banks are a special interest group and that, if the government is to make changes, it has to be seen as protecting the consumer as well and, perhaps in a different way, it is trying to protect the consumer?

Mr. Taylor: I fully support any sort of effort where the government is moving, not just to protect the consumer, but to ensure that public interest is served, first and foremost. I would go so far as to say that that should be the only test. Certainly, we should not be sitting around worrying about whether the insurance industry is getting some favour over the banking industry, or both of us are getting some advantage over the trust industry. Government should, first and foremost, in looking at any piece of legislation related to financial services restructuring ask the question, "Who benefits?" If it is not the public, something is wrong.

Senator Simard: Do you think it would be in the best interests of the public to allow banks to get into insurance retailing and car leasing?

Mr. Taylor: Yes. We want to make sure that each of the so-called pillars has a broad range of services to provide. In the end we will all be a little different in what we choose to do. I do not think we will all turn out exactly the same in the things that we pursue, but it is most important that we give the broadest array of services to each of the four pillars and then let them go about serving the public in the best way they can possibly can. Let the marketplace decide where the best services are provided, how they will conduct their business and who they will conduct it with.

Senator Simard: I believe you said that you support the 1986 proposals, is that correct?

Mr. Taylor: Yes.

Senator Simard: That includes the 65 per cent and other ownership rules. Mr. Thomson told us that there was potential, because of close ownership, of large sums of money being transferred overnight. There is some suggestion that a closely held institution represents a real danger to taxpayers in general. You seem to say, however, that although there is potential danger we could wait 15 or 20 years and live with that danger in the meantime. If there is such a danger, do you not think we should deal with it immediately?

Mr. Taylor: I am glad you asked that question because it lets me make a statement about the people who are now in the business. It is no secret in this country, and certainly it will be

[Traduction]

tout en œuvre pour éviter d'accorder un traitement de faveur à certaines entreprises, quelles qu'elles soient, et ce principe est bien compris par tous.

Le sénateur Simard: Je me fais peut-être l'avocat du diable, mais à la page 4 de votre mémoire, vous déclarez ceci:

Les dispositions spéciales prises récemment pour protéger des intérêts particuliers, au détriment du consommateur, comme l'interdiction de la vente au détail de produits d'assurance ou de crédit-bail automobile, sont inacceptables et devraient être modifiées.

Est-ce que vous laissez entendre que les banques constituent un groupe d'intérêts particuliers et que, si le gouvernement doit apporter des modifications, il doit donner l'impression de protéger également le consommateur, et peut-être est-ce qu'il essaie de faire, d'une façon différente?

M. Taylor: J'appuie sans réserve toute initiative que prend le gouvernement non seulement pour protéger le consommateur, mais aussi et surtout pour servir l'intérêt public. J'irais même jusqu'à dire que cela devrait être le seul critère. C'est vrai, nous ne devrions pas passer notre temps à nous inquiéter de savoir si le secteur des assurances est privilégié par rapport au secteur bancaire, ou si nos deux secteurs sont avantagés par rapport aux sociétés de fiducie. Le gouvernement devrait avant tout, lorsqu'il examine une mesure législative portant sur la réorganisation des services financiers, se demander qui va en profiter. Si ce n'est pas le public, c'est que quelque chose ne va pas.

Le sénateur Simard: À votre avis, est-ce dans l'intérêt supérieur du public de permettre aux banques de s'occuper de vente au détail de produits d'assurance et de crédit-bail automobile?

M. Taylor: Oui. Nous voulons faire en sorte que chacun des quatre fameux piliers offre une vaste gamme de services. Au bout du compte, il y aura toujours une différence dans le genre d'activités que nous décidons de mener. Je ne pense pas que nous options tous pour les mêmes activités, mais il est essentiel de permettre aux quatre piliers d'offrir un maximum de services et de servir le public du mieux possible, en laissant les forces du marché décider qui offre les meilleurs services, comment les sociétés en question doivent gérer leurs affaires et avec qui elles doivent s'associer.

Le sénateur Simard: Vous avez dit, je pense, que vous appuyez la proposition de 1986, n'est-ce pas?

M. Taylor: Oui.

Le sénateur Simard: Cela englobe les modifications de la règle des 65 p. 100 touchant la propriété. M. Thomson nous a dit qu'il y a des risques à avoir un petit nombre d'actionnaires et que d'importantes sommes sont virées d'un jour à l'autre. Certains pensent qu'une institution à peu d'actionnaires constitue une véritable menace pour les contribuables en général. Vous semblez dire toutefois que même si ce risque existe, nous pouvons attendre 15 ou 20 ans avant de changer quoi que ce soit. Si le risque existe, ne devrait-on pas faire quelque chose immédiatement pour y remédier?

M. Taylor: Je suis heureux que vous ayez posé cette question car elle me permet de vous parler des gens qui œuvrent actuellement dans ce secteur d'activité. Ce n'est plus un secret dans

[Text]

well known by all of you, that we, the banks, have done business with those people in the trust company business and the insurance business for a long time. We have a great deal of confidence in them from the dealings that we have had with them. I would not come before you to tell you that there is a great danger today with the players that are there and with the people we have known for such a long time. I will tell you that we do not know what the future holds. We do not know how shares might be transferred or how you can control that without some limits such as are proposed in the blue paper of 1986.

Despite the confidence that anyone can have in the the ownership that exists today and how sound that might be, that can be changed overnight by an acquisition by someone who is not quite so suitable. That would be my concern. Where do you go from here? I want to make a strong point in stating that we in the banking community have never come at this issue from the standpoint of worry about the players who are there in the large deposit-taking institutions, near-bank financial institutions; but I would worry about what will happen tomorrow and I think that is what has to be of concern when you are setting your rules for a long time into the future.

Senator Stewart: I have a very elementary question. Mr. Taylor talked about the future of Canadian financial institutions in the context of global competition. We are told again and again that in today's world we should rely on private decisions in the marketplace and, indeed, in the global marketplace as the best way to assure that the public interest, to which Mr. Taylor just now referred, is maintained and promoted.

In his paper, Mr. Thomson refers to the fact that every major industrial nation maintains domestic control of its largest deposit-taking institutions and that it is in Canada's interest to do so as well. He also refers to the fact that at the present time the 10 per cent ownership rule for banks is the only protection that maintains Canadian control of the large chartered banks.

In his answers to Senator Ottenheimer's question, Mr. Taylor talked about the means of maintaining Canadian control. I want to go to an even more fundamental level. Can you tell the committee why you believe that it is necessary or desirable to maintain Canadian control of the large chartered banks and why should we not rely on the private decisions of the marketplace?

Mr. Taylor: I think there are probably three industries that I would have a great deal of difficulty seeing under foreign control—if the majority of the operations in Canada were owned by people offshore: One would be telecommunications; one would be transportation; and one would be financial services. Those three come to mind and I am sure there are some others. Those come to mind as industries where Canadians would want to have the ability, for our sovereign nation, our Canadian government, to feel content that our laws are the first and last word on what will be done in their activities within our country. I think you have to accept that any entity

[Traduction]

notre pays, et en tout cas chacun d'entre vous le sait fort bien, que nous, les banques, sommes depuis longtemps en affaires avec des représentants des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances. Évidemment, nous avons une grande confiance en eux étant donné les rapports que nous entretenons depuis longtemps. Ce n'est pas moi qui vous dirais que les sociétés actuellement en activité et que les responsables que nous connaissons depuis si longtemps constituent une grande menace, mais je peux vous dire que nous ne savons pas ce que nous réserve l'avenir, ni comment les actions risquent de changer de mains, ni comment on peut surveiller la situation sans fixer de plafonds comme ceux que prévoit le livre bleu de 1986.

On a beau avoir parfaitement confiance dans les propriétaires actuels de ces sociétés et savoir qu'ils sont très sérieux, mais tout cela peut être remis en question du jour au lendemain si elles passent aux mains de la mauvaise personne. Voilà ce qui me préoccupe. Que faut-il faire dans ces conditions? Je tiens à préciser clairement que nous, dans le secteur bancaire, n'avons jamais envisagé la question en nous inquiétant au sujet des responsables actuels des principales institutions de dépôt, des institutions parabancaires; toutefois, je m'inquiète de ce qui peut arriver demain et c'est ce qui doit être au cœur de vos préoccupations lorsque vous établirez des règles pour l'avenir qui resteront longtemps en vigueur.

Le sénateur Stewart: J'ai une question simple à vous poser. M. Taylor a parlé de l'avenir des institutions financières canadiennes dans le contexte mondial. On ne cesse de nous répéter que, à notre époque, il faut s'en remettre aux décisions prises par des intérêts privés sur le marché et même à l'échelle mondiale, si nous voulons préserver et promouvoir l'intérêt public, comme vient de le dire M. Taylor.

Dans son document, M. Thomson signale que dans tous les grands pays industrialisés, les principales institutions de dépôt appartiennent à des intérêts nationaux et que nous aurions intérêt à faire de même au Canada. Il signale également qu'à l'heure actuelle, la règle des 10 p. 100 visant la propriété des banques est la seule garantie que les grandes banques à charte restent sous contrôle canadien.

Dans ses réponses à la question du sénateur Ottenheimer, M. Taylor a parlé des moyens de maintenir le contrôle canadien. Je voudrais aller au fond des choses. Pouvez-vous nous dire pourquoi, à votre avis, il est nécessaire ou souhaitable que les grandes banques à charte restent sous contrôle canadien et pourquoi nous ne devrions pas nous en remettre aux décisions prises par des intérêts privés sur le marché?

M. Taylor: Il y a sans doute trois secteurs que j'accepterais très difficilement de voir dominés par des intérêts étrangers, c'est-à-dire où la majorité des entreprises au Canada appartiennent à des étrangers: tout d'abord, les télécommunications; en second lieu, les transports et enfin, les services financiers. Ce sont les trois secteurs qui me viennent à l'esprit et je suis sûr qu'il y en a d'autres. Ce sont des secteurs où il est essentiel que notre pays souverain, notre gouvernement canadien, soit convaincu que notre législation régit totalement les activités de ces sociétés dans notre pays. Il faut accepter le principe que toute société étrangère qui mène ses activités dans notre pays

[Text]

that comes from abroad has to answer to a government and regulators somewhere else as well as to the regulators here.

When we welcomed foreign banks to Canada in 1980, we made it clear that they could only come on the basis that they would live within Canadian law; that they would have to live as good corporate citizens within the law of Canada, and they do. I do not think there is any question that they do. But when they do, they also live by the laws of their own countries. Let me assure you that none of them is operating here without sticking to the laws of their own country, although not necessarily the regulations. There are some things permitted in Canada which are not permitted in their own countries and they do them in this country as we, in some other countries, provides services that are not permitted in Canada.

I can tell you that when you get into matters such as money management, monetary policy and how that is practiced, and what it is that you would expect of your financial institutions, you really have to understand what you face when you come from another country. Let us reverse it and talk about a Canadian bank that operates abroad. We think we have some responsibilities to our own country, the one we come from and where our base bank is located, as well as to that country in which we are operating. I would suggest to you that those foreign banks that operate here would be in the same position. You do not want the majority control of any one of those industries that I mentioned to go offshore. I should speak specifically of financial services. You do not want that control to go offshore and be offshore so that there is a heavier interest by other governments in what is happening in our country than what is there in our own country.

Does that answer your question?

Senator Stewart: It certainly raises a lot of questions. You mentioned transportation and we just went through economic deregulation in that and it started some problems in the trucking industry, but that may be a red herring or a black rabbit we should not chase.

You are saying that although you want market forces to operate, you want them to operate within government established rules of the field.

Mr. Taylor: Yes, and certain of what I would call "very sensitive industries" demand that dominant Canadian ownership be ensured.

Senator Stewart: Let me just test this with one example. What about the Canadian steel industry? Would you want to add that to your list?

Mr. Taylor: I would not have thought that I could go that far. As I mentioned, there are perhaps some others but the three I mentioned I would see as sensitive to the overall well-being of our country and would be worth ensuring Canadian control.

Senator Stewart: You seem to admit that, if you had more time to ponder this matter, you might want to extend your list.

Mr. Taylor: Yes, there might be others.

[Traduction]

doit rendre des comptes au gouvernement et aux organismes de réglementation de son pays d'origine, mais aussi du nôtre.

Lorsque nous avons ouvert nos portes aux banques étrangères en 1980, nous avons bien précisé qu'elles devaient exercer leurs activités en se conformant à la législation canadienne, qu'elles devaient se comporter comme de bonnes personnes morales respectueuses de la loi du Canada, ce qu'elles font. Cela ne fait aucun doute. Mais ce faisant, elles doivent également se conformer à la législation de leur pays d'origine. Je peux vous assurer qu'aucune d'entre elles ne fonctionne au Canada sans se plier à la législation de son pays, mais pas nécessairement à sa réglementation puisqu'elles sont autorisées, au Canada, à mener certaines activités interdites dans leur pays; au même titre que nous pouvons offrir dans d'autres pays des services qui ne sont pas autorisés au Canada.

Je peux vous dire que lorsqu'on aborde des questions comme la gestion financière, la politique monétaire et son application, et ce que l'on est en droit d'attendre des institutions financières, il faut bien comprendre la situation dans laquelle se trouvent les institutions étrangères. Invertissons la situation et prenons l'exemple d'une banque canadienne exploitée à l'étranger. Nous avons des responsabilités envers notre propre pays, celui d'où nous venons et où se trouve notre maison mère, mais aussi envers le pays où nous offrons nos services. À mon avis, les banques étrangères qui fonctionnent au Canada sont dans la même situation. Il faut éviter que les intérêts majoritaires des entreprises de l'un des secteurs dont j'ai parlé plus tôt appartiennent à des étrangers. Je devrais m'en tenir aux services financiers. Il faut éviter toute mainmise étrangère sur ce secteur de sorte que d'autres gouvernements ne puissent pas exercer d'influence sur ce qui se passe dans notre pays.

Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Stewart: Cette observation soulève en tout cas un grand nombre de questions. Vous avez parlé des transports; nous venons de procéder à la déréglementation économique de ce secteur, ce qui a créé des problèmes dans l'industrie du camionnage, mais il s'agit peut-être d'une fausse piste sur laquelle nous ne devrions pas nous égarer.

Vous dites que même si vous voulez laisser s'exercer les forces du marché, il faut respecter en même temps les règles du jeu établies par le gouvernement.

M. Taylor: Oui, et certains secteurs d'activité d'importance cruciale doivent absolument appartenir à des intérêts canadiens.

Le sénateur Stewart: Prenons un exemple précis. Et l'industrie sidérurgique canadienne? Souhaitez-vous l'ajouter à votre liste?

M. Taylor: Je ne pensais pas pouvoir aller si loin. Je vous l'ai déjà dit, il y a peut-être d'autres secteurs, mais les trois que j'ai cités jouent à mon avis un rôle crucial pour le bien-être global de notre pays et c'est pourquoi il faut éviter toute mainmise étrangère dans ces domaines.

Le sénateur Stewart: Si je comprends bien, si vous aviez le temps d'y réfléchir davantage, vous seriez prêt à allonger votre liste.

M. Taylor: Oui, il y en a peut-être d'autres.

[Text]

Senator Olson: I would like to put a question to you about getting the other deposit-taking institutions, other than chartered banks, or Schedule 1 banks, into the 10 per cent rule and also to be widely held. Do you think that just denying other financial institutions the access to the Canadian Deposit Insurance Corporation would be enough to bring them in? Is it that important?

Mr. Taylor: I think that is a very strong lever to bring perhaps more order to the ownership question. Deposit insurance is a very important element, of course, of success for any deposit-taking institution. I would suggest that it is obviously more important to the smaller ones than the larger ones.

Senator Olson: We would not need any stricter rules, other than to make wide ownership a requirement, to get them to come into line?

Mr. Taylor: I would strenuously argue, Senator Olson, for rules that would have the Canadian Deposit Insurance Corporation available to people who come in on the same set of rules and ownership. I am not saying that everybody should be at the 10 per cent level but I am saying that they should be moving towards that when they reach a certain size. In this whole question of provincial and federal jurisdiction, and the ability of deposit-taking companies to move from one to the other, when it might seem more suitable, and where more freedom may be allowed in one than in the other, I would strongly feel that deposit insurance is a lever to correct that problem. I believe Mr. André Bérard of the National Bank outlined that for you in some detail. I subscribe fully to what he said on that subject.

Senator Olson: On page 2 of your brief, you say that the government proposed generous and very lengthy transition mechanisms. I do not know off the top of my head how long they were. Would you like to tell us? How long would this transition need to be to get all these institutions under this 10 per cent rule?

Mr. Taylor: I believe that five years was suggested to get to the 65 per cent level and then there was no time frame. It was only applicable when shares were then transferred into others' hands. There was no time frame after that. It could be in perpetuity.

Senator Stewart: That is a long time.

Mr. Taylor: Yes. It is a very long time.

Senator Ottenheimer: Even in the life of a senator.

Senator Olson: What is the use of having a rule if there is no period by which you have to comply with it? That is the obvious question.

Mr. Taylor: I can only agree with the point that I believe you are making. When you do reach a certain size, there seems to be some need for a common ownership level. I agree with that.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Je voudrais vous poser une question au sujet des autres institutions de dépôt, outre les banques à charte ou les banques de l'Annexe I, qui devraient se plier à la règle des 10 p. 100 et aussi être détenues par un grand nombre d'actionnaires. A votre avis, suffirait-il de refuser aux autres institutions financières l'accès à la Société d'assurance-dépôt du Canada pour qu'elles se plient à ces exigences? Est-ce important?

M. Taylor: Il s'agit d'après moi d'un levier très important pour réglementer davantage la question de la propriété. L'assurance-dépôts est un facteur évidemment crucial de la réussite de toute institution de dépôt. Bien entendu, ce facteur revêt plus d'importance pour les petites institutions que pour les grandes.

Le sénateur Olson: Il suffirait de rendre cette règle obligatoire pour qu'elles s'y conforment? Il est inutile d'adopter des règles plus strictes?

M. Taylor: Je préconise fortement, sénateur Olson, l'adoption de règles qui donnent accès à la Société d'assurance-dépôts du Canada aux sociétés qui sont assujetties aux mêmes règles en matière de propriété et autres. Je ne prétends pas que toutes les institutions devraient être assujetties à la règle des 10 p. 100, mais je dis qu'il faudrait tendre vers cet objectif lorsque l'entreprise atteint une certaine taille. Dans toute la question de la compétence provinciale et fédérale, et de la possibilité qu'ont les sociétés de dépôt de passer de l'une à l'autre, même si c'est logique, même si l'une offre plus de latitude que l'autre, je suis fermement convaincu que l'assurance-dépôts est un levier qui permet de remédier aux problèmes qui se posent à cet égard. M. André Bérard de la Banque nationale vous en a parlé en détail, je crois. Je souscris sans réserve à ses observations sur ce point.

Le sénateur Olson: A la page 2 de votre mémoire, vous dites que le gouvernement a proposé des mécanismes de transition généreux et largement étalés dans le temps. Je n'ai pas en tête la durée de cette période de transition. Pouvez-vous le dire? Quel délai a-t-on accordé à toutes ces institutions pour se conformer à la règle des 10 p. 100?

M. Taylor: Je crois qu'il a été proposé de leur donner cinq ans pour en arriver aux 65 p. 100, après quoi aucun délai n'a été fixé. La condition ne s'appliquait qu'en cas de cession des actions à d'autres intérêts. Il n'y avait aucun autre délai par la suite. C'était indéfini.

Le sénateur Stewart: C'est une longue période.

M. Taylor: En effet, c'est une très longue période.

Le sénateur Ottenheimer: Même dans la vie d'un sénateur.

Le sénateur Olson: A quoi sert-il d'imposer une règle si on ne prévoit aucun délai pour s'y conformer? Voilà la question qui se pose.

M. Taylor: Je suis d'accord avec l'argument que vous soulevez, si je vous ai bien compris. Lorsqu'on atteint une certaine taille, il faut absolument être assujéti aux mêmes règles en matière de propriété. Je suis d'accord avec vous.

[Text]

Senator Olson: But you think we should ask somebody else what the transition period should be, or how long you should get to comply with what you just described?

Mr. Taylor: I think that is something that you would have to put your minds to a little bit more than we would be able to in this particular gathering. I think that when you look at what is there now, and at the suggestion that there would not be a need to dispose of something beyond the 35 per cent, then you have to consider the people who are there now and give recognition to the fact that they built their organizations and their wealth, if you like, through the rules that were there yesterday and, by the way, are still there today. However, I think the rules that you set for tomorrow should be set in a way that would accommodate, as best you can, those people who did arrange their organizations and developed their wealth out of those old rules. You set the new rules for the new players, of course, and do a better job at that.

Senator Olson: We were alarmed a few minutes ago by being told that the management of the banks could, in fact, gather a lot of capital together, billions of dollars, and transfer it irrevocably in a very short time, I think almost overnight. Do you think we should have some rules so that the management would at least have to let the regulators know that they were going to do such a thing?

Mr. Taylor: I am sorry I was not in the room when that was discussed. I am surprised if you were left with the idea that the management in a bank in Canada could transfer the capital of that bank out of this country.

Senator Olson: No. They said they could acquire or accumulate very large sums of money, several billions, and authorize the transfer of them irrevocably before even the Board of Directors or the regulators would know about it.

Mr. Taylor: I must tell you that that is happening every day of the week. Billions of dollars of customers' funds at their request are being moved in a very short time through this global electronic network. That is happening all the time. However, there is quite a difference between the capital of a bank being moved, which is a very serious thing, and moving funds for the Government of Canada, the Saskatchewan Wheat Pool, or some other very large entities that are moving large sums of money all the time. The truth of the matter is that we are dealing in billions today. The amounts are that large and they move very quickly. The responsibility of management is quite large in that connection.

Senator Olson: And the risk to the people of the country, having to foot the bill for a failure, is not such that we should have some rules, particularly if the transfer was to a limited or single account?

Mr. Taylor: One of the problems with that, of course, is identifying which ones you would examine. Would you set it by amount and say that everything over \$1 billion should be examined by a regulator, or would it be \$500 million or \$100

[Traduction]

Le sénateur Olson: Vous pensez qu'il faut demander à quelqu'un d'autre de déterminer cette période de transition, ou le délai dans lequel on doit se conformer aux règles dont vous venez de parler?

M. Taylor: C'est une question à laquelle vous devrez réfléchir de façon un peu plus approfondie que nous ne pouvons le faire pendant ce genre de réunion. Si vous examinez le système actuel, et le principe voulant qu'il soit inutile de céder des parts au-delà de 35 p. 100, il faut tenir compte des intervenants actuels du secteur et du fait qu'ils ont bâti leur entreprise et leur richesse, si l'on peut dire, en vertu des règles qui étaient en vigueur hier et qui le sont encore aujourd'hui, d'ailleurs. Toutefois, les règles que vous allez fixer pour l'avenir ne doivent pas exclure, dans la mesure du possible, les personnes qui ont créé leur entreprise et acquis leur richesse en se conformant aux anciennes règles. Il faut établir des nouvelles règles pour les nouveaux intervenants, bien entendu, ce qui vaut beaucoup mieux.

Le sénateur Olson: Nous avons appris avec effarement il y a quelques instants que la direction des banques pouvait, en réalité, réunir beaucoup de capitaux, des milliards de dollars, et les transférer de manière irrémédiable en très peu de temps, peut-être même du jour au lendemain. Pensez-vous qu'il faille adopter des règles en vue d'obliger la direction des banques à au moins informer les organismes de réglementation de leur intention d'agir ainsi?

M. Taylor: Je regrette, je n'étais pas dans la pièce lorsque vous en avez discuté. Je suis surpris que vous ayez eu l'impression que les directeurs d'une banque canadienne pourraient virer à l'étranger les capitaux de cette banque.

Le sénateur Olson: non. On a dit qu'ils pourraient mobiliser ou accumuler d'énormes sommes d'argent, plusieurs milliards, et en autoriser le virement avant même que le conseil d'administration ou les responsables de la réglementation n'en soient informés.

M. Taylor: Je dois vous dire que cela se produit tous les jours de la semaine. Des milliards de dollars qui appartiennent aux clients sont virés dans des délais très courts grâce à ce réseau électronique mondial. Cela se produit tout le temps. Toutefois, il y a une différence entre le transfert des capitaux d'une banque, ce qui est très grave, et le virement de fonds pour le gouvernement du Canada, le Syndicat du blé de la Saskatchewan ou un autre organisme important qui déplace continuellement d'importantes sommes d'argent. Il est un fait que nous traitons des affaires en milliards de dollars à l'heure actuelle. Il s'agit de sommes très importantes qui se déplacent très rapidement. A cet égard, la direction des banques assume une grande responsabilité.

Le sénateur Olson: Et le risque que les Canadiens soient obligés de payer la note en cas d'échec n'est pas assez grand pour justifier l'adoption de règles à cet égard, surtout si l'argent est viré sur un compte unique ou restreint?

M. Taylor: Le problème dans ce cas, bien entendu, consiste à déterminer quels virements vont être examinés. Faut-il fixer un plafond et dire que tout virement de plus de 1 milliard de dollars va être soumis à l'examen d'un responsable de la régle-

[Text]

million? Where would you set the amount? I would have a difficulty with that. I would also have a difficulty in giving you a list of the people for whom it would be all right to transfer money, and those for whom it would not. I think that you do have to leave some of those things to the judgment of management, albeit regulated and supervised by people such as the superintendent and his staff.

The Chairman: I think the point that was being made by the previous witness was in support of the importance of top grade management because of the possibility that these things could happen. It was an emphasis, with which I do not think anybody could disagree, to have the very best people, with the best motives, running our large financial institutions.

Mr. Taylor: I certainly agree with that.

The Chairman: I have a general question that you could perhaps answer quite briefly. Part of the mandate of this committee is to look at the future of Canadian financial institutions in the context of global competition. You have indicated in your brief that all Canadian financial institutions, particularly the banks, are at a growing disadvantage relative to their international competitors. Could you outline for us what those growing disadvantages are? Why are we falling behind, as I think we are, in the volume of overseas activity that banks are participating in as compared to some years ago? Why are Canadian banks again losing a very important influence they once had on world financial markets? How would what you said today improve that situation?

Mr. Taylor: First of all, looking at the volumes handled by Canadian banks versus what is being handled by other international banks, I do not think we have fallen too far behind, except as it might be related to our own economy and how it stands in relation to other countries in the world. I think there is a bit of a misunderstanding about Canadian banks falling back, because we do get exposed, from time to time, to these lists of banks measured by assets.

We now know that the Japanese, of course, have a large number of banks in the top 25. I think 18 or 19 of the top 25 banks are now Japanese. The Royal Bank, not all that long ago, was 12th or 13th in the world. It is now 49th. That is perceived as Canadian banks falling behind.

But in real international activities where we are out competing with other banks for international banking business, Canadian and other, we have not really fallen behind. Those lists of banks that are measured by assets have a great deal to do with the re-evaluation of the yen. You will find the German banks and the Swiss banks at higher levels because, of course, their currencies have also appreciated against the Canadian dollar and the U.S. dollar over the past few years.

So we have moved down the list on assets, but when it comes to the point of being able to deliver international services to

[Traduction]

mentation, ou faut-il fixer le plafond à 500 millions de dollars ou à 100 millions de dollars? Ou faut-il le fixer? Cela me paraît délicat. Il me serait difficile également de vous fournir la liste des gens pour lesquels les virements de fonds ne posent aucun problème, et ceux pour lesquels il vaut mieux l'éviter. Il faut vous en remettre à cet égard au bon sens de la direction, même si elle est assujettie à la réglementation et à la surveillance de personnes comme le surintendant et son personnel.

Le président: Le témoin précédent a signalé l'importance de recruter des cadres exceptionnels étant donné qu'il y a un risque que ce genre de chose se produise. Il a dit, et je crois que tout le monde en conviendra, qu'il faut absolument s'efforcer de mettre les personnes les plus compétentes et les plus motivées à la tête de nos grandes institutions financières.

M. Taylor: Je suis parfaitement d'accord avec cette remarque.

Le président: J'ai une question de portée générale à laquelle vous pourrez peut-être répondre brièvement. Dans le cadre de son mandat, le Comité doit examiner l'avenir des institutions financières canadiennes dans le contexte de la concurrence mondiale. Vous avez dit dans votre mémoire que toutes les institutions financières canadiennes, et surtout les banques, sont de plus en plus désavantagées par rapport à leurs concurrentes internationales. Pouvez-vous nous dire de quelle façon? Pourquoi avons-nous pris du retard, du moins je le pense, quant au volume d'activités auxquelles les banques participent à l'étranger, par rapport à quelques années en arrière? Pourquoi les banques canadiennes perdent-elles encore la forte influence qu'elles exerçaient à une époque sur les marchés financiers du monde? En quoi vos déclarations d'aujourd'hui peuvent-elles améliorer les choses?

M. Taylor: Tout d'abord, pour ce qui est des activités auxquelles participent les banques canadiennes par rapport à leurs concurrentes internationales, je ne pense pas que nous ayons pris beaucoup de retard, si ce n'est en raison de notre propre économie et de sa place vis-à-vis des autres pays du monde. Je pense qu'il y a là quelque malentendu au sujet de la place qu'occupent les banques canadiennes, car on nous présente de temps à autre des listes de banques évaluées en fonction de leur actif.

Nous savons maintenant qu'il y a un grand nombre de banques japonaises parmi les 25 premières du monde. Sauf erreur, 18 ou 19 des 25 premières banques sont japonaises. La Banque royale, il n'y a pas si longtemps, venait au 12^e ou 13^e rang. Elle occupe actuellement la 49^e place. C'est pour ça que les gens ont l'impression que les banques canadiennes sont dépassées.

Toutefois, quand il s'agit de soutenir la concurrence d'autres banques, canadiennes ou non, sur le plan des activités bancaires internationales, nous n'avons pas vraiment pris de retard. Cette liste de banques évaluées en fonction de leur actif s'explique en grande partie par la réévaluation de yen. Vous constaterez que les banques allemandes et suisses sont mieux placées puisque, évidemment, leur monnaie a pris de la valeur par rapport au dollar canadien et au dollar américain ces dernières années.

Par conséquent, notre actif a diminué, mais s'il s'agit d'être en mesure, tout d'abord, d'offrir des services internationaux à

[Text]

our Canadian clients—be they the Canadian government, the provinces, large corporations, individuals—respecting investments, for deposits, and other banking services, I think we are just as well equipped today—maybe better equipped today—than we were five or ten years ago to compete against the others.

The Chairman: You talked about a growing disadvantage. I am trying to identify that.

Mr. Taylor: That has to do with the variety of services that are permitted other banks now, and the growth of universal banking.

I mentioned previously that we have in Canada now the ability for commercial banks to do investment banking, and that was a big step forward. It may have put us on equal footing with the Germans, the Swiss and a few others who do permit commercial banks to do that. That is a big step towards universal banking.

But there are other services as well, services mostly provided domestically, but if you are not providing them you are not going to be seen as the same kind of bank as some of the others that we see in the world. That is the disadvantage which is growing. As we stand waiting for more liberalization of the financial services industry for five, six or seven years, we will watch more banks, like the German banks—which are now, for example, aggressively into insurance on a worldwide basis—continue to grow.

We are watching Europe 1992 rushing at us, and we know that the banks in those European countries will be doing branch banking throughout the EEC, and they will provide quite a variety of products. Then when we measure our banks against them—the things we can do—and watch the relative size, I would suggest the ratio will be changing even more dramatically if we do not start to update our rules here in Canada. That will not have anything to do with the depreciation of currency, but with the greater array of services provided by our foreign competitors. I have to assume—and I hope you would assume—that that is being done for the benefit of the public in those countries. I do not think the German government, the French government, the Swiss government or any government in the European countries would do something that is not to the advantage of the public of those countries.

The Chairman: Unless there are further questions at this late hour, we have heard an excellent presentation from the Chairman and Chief Executive Officer of Canada's largest financial institution. On behalf of the committee, I thank you for the wisdom and insight which you have passed on to us, all of which will be carefully assessed.

Mr. Taylor: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

notre clientèle canadienne, qu'il s'agisse du gouvernement canadien, des provinces, des grandes sociétés, des particuliers, pour des investissements, des dépôts et d'autres services bancaires, je pense que nous sommes aussi bien équipés aujourd'hui—peut-être mieux encore—qu'il y a cinq ou 10 ans, par rapport à nos concurrents.

Le président: Vous avez dit que nos institutions sont de plus en plus désavantagées. C'est ce que j'essaie de comprendre.

M. Taylor: C'est à cause de la diversité des services que les autres banques sont autorisées à offrir, et de l'expansion des banques à vocation universelle.

J'ai dit plus tôt que, au Canada, les banques commerciales sont en mesure d'offrir des services de banques d'affaires, ce qui constitue un grand pas en avant. Cela nous mettrait sur un pied d'égalité avec l'Allemagne, la Suisse et quelques autres pays qui autorisent les banques commerciales à le faire. C'est un grand pas vers le système de banque universelle.

Toutefois, il y a également d'autres services, surtout offerts à l'échelle nationale, mais si on ne les offre pas, on n'est pas considéré au même titre que les autres banques du monde. C'est à cet égard que nous sommes de plus en plus désavantagés. Tandis que nous attendons depuis cinq, six ou sept ans la libéralisation du secteur des services financiers, nous voyons de plus en plus de banques, comme les banques allemandes, se lancer d'une manière agressive dans la vente de produits d'assurance à l'échelle internationale.

L'Europe de 1992 arrive à grands pas et nous savons que les banques des pays d'Europe vont ouvrir des succursales dans toute la Communauté économique européenne, où elles offriront un vaste gamme de produits. Lorsque nous nous mesurerons à ces banques—sur le plan des services que nous pourrions offrir—ces institutions deviendront de vrai géants par rapport à nous si nous ne commençons pas à adopter nos propres règles au Canada, et cela n'aura rien à voir avec la dévaluation de la monnaie, mais tout dépendra de la somme des services offerts par les sociétés étrangères. Je dois supposer—et j'espère que vous le supposez aussi—que ces mesures sont prises dans l'intérêt de la population des pays en cause. Je ne pense pas que le gouvernement de l'Allemagne, de la France, de la Suisse ou de n'importe quel autre pays d'Europe puisse prendre des mesures contraires à l'intérêt du public.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions en cette heure tardive, nous avons entendu un excellent exposé du président du conseil et chef de la direction de la plus grande institution financière du Canada. Au nom des membres du Comité, je vous remercie des observations éclairées dont vous nous avez fait part et que nous examinerons attentivement.

M. Taylor: Merci.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Toronto-Dominion Bank:

Mr. Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer;

Dr. D. D. Peters, Senior Vice President and Chief Economist.

From the Royal Bank of Canada:

Mr. Allan R. Taylor, Chairman and Chief Executive Officer.

De la Banque Toronto-Dominion:

M. Richard Thomson, président et directeur général;

M. D. D. Peters, vice-président principal et économiste en chef.

De la Banque Royale du Canada:

M. Allan R. Taylor, président et directeur général.

NOV 8 1991



3 1761 11549646 5